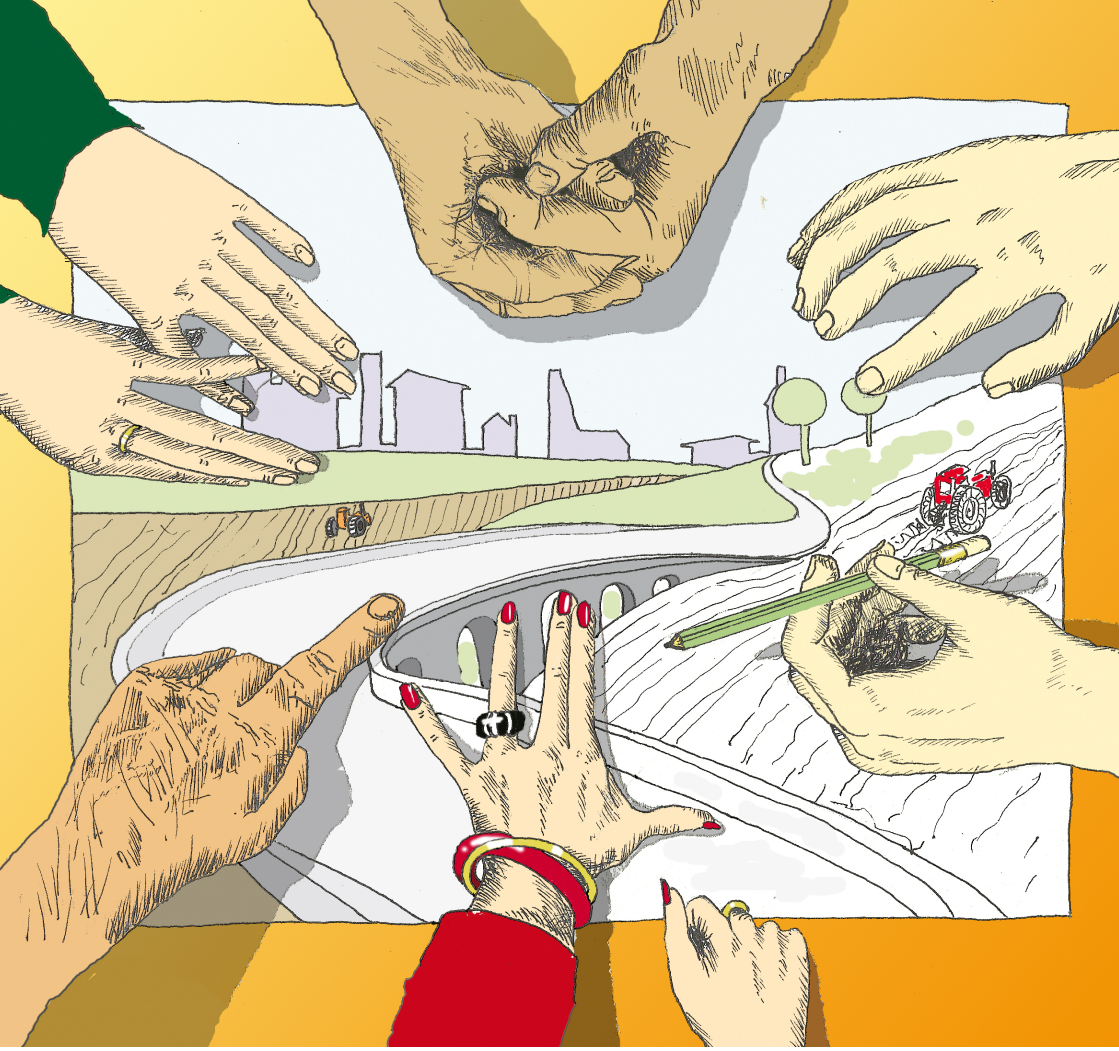


PROGRAMME PSDR
LANGUEDOC-ROUSSILLON

GUIDE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE EN APPUI AU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

AVERTISSEMENT

Ce guide a été réalisé dans le cadre du projet *Gouv.Innov* (Gouvernance des territoires et développement rural : une analyse des innovations organisationnelles), financé par le programme PSDR (*Pour et Sur le Développement Régional*) Languedoc-Roussillon. Il est le fruit d'une co-construction rassemblant des chercheurs de disciplines diverses et un très large panel d'acteurs de terrain qu'il convient de remercier vivement ici, tant leurs apports se sont révélés essentiels. Ainsi aux côtés des auteurs principaux de nombreux contributeurs se sont impliqués à différents niveaux.

L'animation du processus de rédaction du guide a été principalement portée par **Hélène Rey-Valette** (UMR LAMETA) et **Mathilde Pinto** (Région LR) ainsi que des chercheurs qui ont activement participé à la co-construction et à la rédaction du guide : **Pierre Maurel** (UMR TETIS), **Eduardo Chia** (UMR Innovation), **Pierre-Yves Guihéneuf** (GEYSER), **Laura Michel** (UMR CEPEL), **Brigitte Nougarèdes** (UMR Innovation), **Christophe Soulard** (UMR Innovation), **Françoise Jarrige** (UMR Innovation), **Syndhia Mathé** (UMR LAMETA), **Éric Barbe** (UMR TETIS), **Marie Ollagnon** (INRA). Des représentants de collectivités territoriales et d'organisations professionnelles se sont aussi fortement impliqués dans la rédaction. Il s'agit de : **Stéphanie Guillemot** (CG30), **Monique Cunnac** (Association Cosu Terra), **Guillaume Delorme** (Pays du Gévaudan), **Nathalie Prouhèze** (Région LR/Réseau rural), **Anne Laurent** (Pays Corbières Minervois), **Laure-Agnès Suita** (CG30), **Julie Bertrand** (CAHM), **Carine Dieudonné** (CAHM), **Régis Morvan** (DREAL), **Alain Champrigaud** (Chambre d'Agriculture de l'Aude).

D'autres chercheurs et partenaires du projet Gouv.Innov ont aussi plus indirectement participé à la conception de ce guide, tels : **Pierre Martinand** (UMR TETIS), **Alexandre Pailhès** (Chambre d'Agriculture de l'Hérault), **Emmanuelle Benson** (PCM), **Hervé Durif** (DDTM34), **Camille Clément** (UMR Innovation). Enfin divers représentants de collectivités territoriales ont contribué à ce guide en participant aux différentes actions d'animation organisées dans le cadre de ce projet (par ordre alphabétique) : **Olivia Barthélémy** (Pays Haut-Languedoc et Vignobles), **Anne Cazin** (Pays Aigoual Vidourle Cévennes), **Monique De Lagrange** (Pays des Sources), **Odile Jalaguier** (Région LR), **Chantal Dupuy** (CG30), **Luc Hardy** (SMBT), **Françoise Lacanal** (CG30), **Catherine Lesagère** (CG30), **Denis Millet** (CAHM), **Sylvia Péna** (Pays Pyrénées Méditerranée), **Caroline Rambla** (CG30), **Thierry Rebuffat** (Pays Cœur d'Hérault), **Claire Sarda Vergès** (Réseau Rural), **Emeric Thibeault** (SMBT).

Les auteurs remercient les organismes financeurs du programme PSDR : l'INRA (*Institut national de la recherche agronomique*), la Région Languedoc-Roussillon, le Cémagref (*Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement*) et le Cirad (*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*). Ils remercient aussi les acteurs des territoires du Languedoc-Roussillon qui ont été des partenaires du projet de recherche PSDR Gouv.Innov, et tout particulièrement les animateurs et responsables du Pays Corbières-Minervois, de la Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée et du Groupe Technique Urbanisme et Agriculture de l'Hérault. Le guide n'aurait pu voir le jour sans l'appui des chargées de mission de plusieurs directions du Conseil régional Languedoc-Roussillon. Qu'elles en soient remerciées.

Le guide est un des produits du projet Gouv.Innov du programme partenarial PSDR Languedoc-Roussillon. Toutefois, les organismes partenaires de PSDR n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce guide. Celles-ci doivent donc être considérées comme étant propres au collectif d'auteurs qui l'a produit.

POUR CITER CE GUIDE : Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champrigaud A., 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, © Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 pages.

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la *Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 non transposé.*

Mode d'emploi du guide

Ce guide n'a pas vocation à être lu de façon linéaire, même si sa structure répond à une logique d'immersion progressive permettant un apprentissage de la gouvernance territoriale depuis sa définition jusqu'à des questions précises de mise en œuvre. Chaque partie est conçue pour être lue de façon indépendante et les lecteurs pourront ainsi chercher des connaissances directement en fonction de leurs besoins. Pour faciliter la lecture et l'appropriation des terminologies scientifiques parfois complexes, diverses illustrations sont proposées sous forme d'encadrés destinés à :

Donner des repères méthodologiques ou techniques

Illustrer par des exemples

Exprimer des points de vue d'acteurs

Mode de validation du guide

Ce guide est le fruit d'une co-construction entre un groupe de chercheurs et des acteurs du développement des territoires appartenant principalement aux collectivités territoriales, aux services de l'État et aux organisations professionnelles agricoles. Il a été construit collectivement, dans le cadre de séminaires d'échanges chercheurs-acteurs comprenant plusieurs réunions et groupes de travail, mais aussi à travers un collectif d'une vingtaine de rédacteurs. Les trois repères ci-dessus indiquent le statut des informations disponibles dans ce guide. Il comprend des repères conceptuels, méthodologiques ou techniques, qui relèvent d'informations disponibles dans la bibliographie ou produites dans le projet de recherche Gouv.Innov. Ces repères sont illustrés par des exemples recueillis au cours des échanges et des observations de terrain en Languedoc-Roussillon. Afin de se faire une idée sur la mise en œuvre des propositions du guide, le texte est enrichi d'encadrés où des acteurs expriment leur point de vue sur la gouvernance.

Le souci de produire un guide opérationnel qui s'appuie sur des connaissances scientifiques et sur des expériences pratiques a conduit les rédacteurs, outre les relectures pluridisciplinaires internes, à recourir à deux expertises extérieures par une chercheuse, **Sylvie Lardon** (UMR Métaford Clermont-Ferrand) et une spécialiste des relations entre recherche et développement, **Anne Carton** (Plateforme de développement rural Rhône-Alpes), que nous remercions vivement. La réécriture de certains points a aussi été confiée à un auteur spécialisé en édition d'ouvrages grand public (**Boris Martin**). Les rédacteurs du guide tiennent ici à remercier tous les relecteurs qui ont accepté de consacrer du temps à l'amélioration du document. Enfin, les dessins ont été réalisés spécialement pour ce guide par **Jacques Mercoiret** et **Hélène Soulard**, la mise en page a été effectuée par **Jérémy Finot**.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT 2
RESUME 10
INTRODUCTION 17

PREMIERE PARTIE : ENJEUX ET DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE 23

Chapitre 1. Les enjeux de la gouvernance territoriale 24
Chapitre 2. Une définition de la gouvernance territoriale qui associe participation et pilotage 31

DEUXIEME PARTIE : COMMENT RENOUVELER L'INGENIERIE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ? 39

Chapitre 1. Renforcer les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance territoriale 40
Chapitre 2. Renforcer l'appui aux acteurs 51
Chapitre 3. Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique 76
Chapitre 4. Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance 86
Chapitre 5. Renforcer en institutionnalisant et en pérennisant 97

TROISIEME PARTIE : QUELQUES EXEMPLES TERRITORIAUX 103

Chapitre 1. Les interactions public/privé vues des États-Unis : focus sur l'État de New-York 105
Chapitre 2. Les formes de gouvernance autour de la gestion du bâti agricole 112
Chapitre 3. L'apport des conseils de développement des Pays : constat national et observations locales 117
Chapitre 4. Un exemple de gouvernance territoriale issue d'initiatives spontanées : le GTUA de l'Hérault 125
Chapitre 5. Un exemple de protocole d'évaluation de la participation 130
Chapitre 6. Illustration du rôle de l'information : l'artificialisation des terres agricoles en Languedoc-Roussillon 134

CONCLUSION 141
BIBLIOGRAPHIE 145
TABLE DES MATIÈRES 153

Pourquoi un guide ? Pour qui ?

Ce guide constitue un « outil » de réflexivité et d'accompagnement pour la mise en œuvre d'actions visant à renforcer la gouvernance territoriale. Il contribue à l'ingénierie de la gouvernance territoriale définie comme « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires ». Cette ingénierie intègre ainsi une partie de l'ingénierie territoriale.

Ce guide présente plusieurs originalités :

(i) **il résulte d'une co-construction** entre :

a. des chercheurs qui, par les multiples disciplines rassemblées (agronomie, économie, géographie, géomatique, science de gestion, science politique, science de l'information, sociologie), rendent compte des avancées scientifiques de différents domaines ;

b. divers agents de développement local au niveau de l'animation/gestion des pays, des Communautés de communes ou d'agglomération, de syndicats mixtes de gestion, d'associations, de Départements et de la Région Languedoc-Roussillon ;

c. des représentants du monde agricole appartenant à des Chambres d'Agriculture.

Cette co-construction a été réalisée dans le cadre d'une recherche action sur des terrains particuliers ainsi que de séminaires d'échanges et de groupes de travail collectif. Elle a permis de mettre en discussion et de généraliser les résultats obtenus à l'échelle des sites d'étude et de recenser des initiatives et pratiques innovantes en Languedoc-Roussillon, qui sont ainsi valorisées. A ce titre, il vise à offrir un éclairage opérationnel dans la mesure où il met à disposition des savoirs pour l'action qui rendent compte :

- des connaissances scientifiques disponibles ;
- de résultats significatifs observés sur les terrains d'études ;
- d'expériences innovantes intervenant dans la région.

(ii) **il aborde l'ensemble des dimensions de la gouvernance** et pas seulement les aspects relatifs à la participation ou la concertation auxquels la gouvernance a trop souvent tendance à être assimilée et pour lesquels il existe déjà de nombreux guides. Il s'agit donc d'offrir un panorama de l'ensemble des questions relatives à la gouvernance territoriale.

Ce guide s'adresse prioritairement **aux élus et acteurs de terrain** qui, à différentes échelles et dans différents cadres, sont concernés par la gouvernance territoriale en tant qu'acteurs participant à l'aménagement du territoire, au développement territorial et à la mise en œuvre des principes du développement durable dans les projets de territoire. Il s'agit tout à la fois d'élus, de cadres des collectivités territoriales - quelles que soient les structures et les échelles de territoire -, d'agent des services de l'État, de consultants travaillant dans des bureaux d'étude, d'acteurs liés aux divers organismes participant à l'accompagnement du monde agricole et des espaces ruraux.

Les chercheurs travaillant sur l'ingénierie, la gouvernance territoriale et d'une façon générale sur le développement territorial, trouveront aussi dans ce guide un ensemble de réflexions - dont l'intérêt tient à leur caractère pluridisciplinaire et co-construit -, utiles pour éclairer les débats scientifiques ainsi qu'un recueil d'expériences et d'exemples d'outils et dispositifs qui peuvent être confrontés aux observations menées dans d'autres contextes. Les lecteurs, aussi bien gestionnaires que chercheurs, pourront ainsi :

- prendre du recul par rapport à ces processus en identifiant les facteurs déterminants des coordinations et les points critiques pouvant être sources de conflits ;
- bénéficier de recommandations issues des résultats de recherches et des retours d'expériences, mais également de pratiques à différentes phases de leur mise en œuvre ;
- disposer d'un recueil de pratiques et d'exemples.

Liste des sigles

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADASEA : Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
AFDR : Association Française de Droit Rural
CABT Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau
CAHM : Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée
CAM : Communauté d'Agglomération de Montpellier
CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement
CC : Carte Communale
CDJA : Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs
CDT : Comité Départemental du Tourisme
CCNBT : Communauté de Communes Nord du Bassin de Thau
CEPRALMAR : CEntre de PRomotion des Activités Lagunaires et MARitimes
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CSP : Catégories Socio Professionnelles
CTE : Contrats Territoriaux d'Exploitation
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DDTM : Direction Départementale des Territoire et de la Mer
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FDSEA : Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
GAL : Groupe d'Action Locale
GIP : Groupement d'Intérêt Public
GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières
GTUA : Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture (de l'Hérault)
GPS : Global Positionning System
LEADER : Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durables du Territoire
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finance
NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCAGER : Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCTD : Observatoire Citoyens des Transports Départementaux
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PAEN : Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PCM : Pays Corbières Minervois
PCET : Plan Climat Énergie Territorial
PCZA : Parcours à la Construction en Zone Agricole
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNR : Parc Naturel Régional
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SCI : Société Civile Immobilière
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SGAR : Secrétaire Général aux Affaires Régionales
SIG LR : Système d'Information Géographique Languedoc-Roussillon
SFE : Société Française d'Évaluation
SMBT : Syndicat Mixte du Bassin de Thau
SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRU (loi SRU) : Solidarité et Renouvellement Urbains
UNADEL : Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local
UMR : Unité Mixte de Recherche

Résumé

Ce guide est le fruit d'une co-construction entre un groupe de scientifiques, divers acteurs du développement des territoires et des représentants du monde agricole, réalisée dans le cadre d'une recherche action sur des terrains particuliers ainsi que des séminaires d'échange et de travail collectif. Il constitue un « outil » de réflexivité et d'accompagnement pour la mise en œuvre d'actions visant à renforcer la gouvernance territoriale. Il contribue à l'ingénierie de la gouvernance territoriale définie comme « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires ». Elle intègre ainsi une partie de l'intelligence territoriale.

L'introduction présente à grands traits les moteurs des transformations récentes impactant les pratiques de gouvernance, depuis les évolutions liées à la décentralisation jusqu'au contexte récent, avec l'impact du *New Public Management*. Celui-ci ne se limite pas en effet aux services de l'Etat et à la RGPP, mais impacte aussi les organisations professionnelles, comme en témoigne le focus sur les Chambres d'Agriculture. Les effets de telles restructurations, en ce qu'elles vont au-delà des économies financières recherchées, conduisent à précariser certaines structures et à concentrer les compétences et le pilotage à des échelles géographiquement plus larges. La réforme récente des collectivités territoriales implique aussi des recompositions fonctionnelles et territoriales, en même temps qu'elle introduit de fait un processus de ré institutionnalisation territoriale de l'État à l'échelle régionale. Le renforcement de la participation des citoyens aux politiques publiques est l'autre axe fort de l'évolution des logiques de gouvernance.

La première partie présente les enjeux et tente de définir la gouvernance territoriale. Le **premier chapitre** témoigne des apports de la gouvernance territoriale aux projets de territoire, notamment par la définition collective des objectifs : ceux-ci ne relèvent plus d'un intérêt général appréhendé comme un principe supérieur universel, mais d'un intérêt collectif co-construit et contextualité. Ces pratiques induisent de nouvelles répartitions des rôles et une meilleure reconnaissance des acteurs dont les ressources, en termes de savoirs locaux et de compétences, contribuent au concept d'intelligence territoriale. Au niveau du pilotage il s'agit d'encourager, voire de susciter, des attitudes coopératives. Ces dernières permettent la coordination des actions et des intérêts tout en favorisant la cohérence des décisions et actions entre échelons ou domaines, le tout dans une logique de mutualisation et de transversalité s'appuyant sur une contractualisation renouvelée. De telles pratiques offrent l'avantage de s'adapter au poids croissant des processus multi-niveaux qui transforment les marges de manœuvre en renforçant les interdépendances, et en poussant à une subsidiarité active. Soulignons que la logique d'appel à projet peut fragiliser et formater les projets de territoire et renforcer le pouvoir des techniciens et consultants qui maitrisent cette ingénierie. Le **deuxième chapitre**, consacré à la définition de la gouvernance territoriale, en illustre la polysémie et propose une définition opérationnelle. Celle-ci insiste sur les enjeux de coordination dans des situations asymétriques et sur la nature du processus, dynamique et collectif, qui nécessite des apprentissages et privilégie des démarches adaptatives tenant compte du long terme. L'accent est mis sur le fait que la gouvernance territoriale ne doit pas être réduite à la participation - le guide en précise les multiples formes -, mais qu'elle concerne aussi des formules de pilotage innovantes permettant : (i) d'élargir les partenariats à des combinaisons public-privé, (ii) de privilégier le caractère intégré et transversal et (iii) de mettre en correspondance les moyens et les besoins entre échelles, en renforçant les solidarités des territoires autour des pratiques de mutualisation.

La deuxième partie propose des pistes pour renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale. Un **premier chapitre** traite des phases préparatoires : il s'agit, lors des diagnostics, d'offrir des outils d'analyse des réseaux sociaux et de mise en perspective historique des processus sous forme de chroniques. Concernant la participation de nouveaux acteurs, l'accent est mis sur l'illusion de l'égalité et de la symétrie. Le caractère imparfait de la participation constitue en effet un écueil quasi systématique avec, d'une part, le risque de réserver la participation aux questions de moindre enjeu, et, d'autre part, l'absence de certaines catégories ainsi que les risques de lobbying et d'émergence de groupes ou de leaders. Il est nécessaire de rendre transparent l'éventail des intérêts présents et des rapports de pouvoirs qui ne sauraient être occultés au prétexte de la neutralité. C'est l'éthique et le professionnalisme des modalités de mobilisation et de discussion qui seront les garants de la légitimité des décisions. Une « partition » est ainsi proposée entre les procédures visant à faire exprimer la diversité des enjeux et des intérêts et celles recherchant un consensus. La recherche de neutralité s'exprime en effet souvent à travers une quête sans fin de représentativité des participants, alors que des solutions raisonnées - en ce qu'elles privilégient une diversité suffisante et veillent à l'expression d'acteurs peu représentés - peuvent être satisfaisantes. Il suffit pour cela que la carte des réseaux sociaux ait été préalablement étudiée. Il est ainsi nécessaire de renforcer le pilotage de la participation en l'appréhendant comme un projet : on définit alors les objectifs, le champ, le planning, les profils des participants, les méthodes de mobilisation et d'animation, etc., autant d'éléments qui, une fois rassemblés, donneront lieu à la rédaction d'une charte. Par ailleurs, la fidélisation des participants permet des effets de structuration, mais aussi d'apprentissage.

Le deuxième chapitre traite des questions de mise en œuvre dans différents domaines. Le dimensionnement du groupe et les modalités de choix et de

mobilisation des participants sont discutés en soulignant la spécificité des compétences d'animation. Parmi les contraintes rencontrées, des exemples concernent la participation des élus et les difficultés de mobilisation des agriculteurs. Le co-pilotage des dispositifs est ainsi présenté comme une façon de renforcer la légitimité de ces derniers, même si la confrontation de cultures de travail différentes nécessite des apprentissages de manière à créer une doctrine de travail partagée. Les avantages et inconvénients de l'externalisation de ces tâches à des consultants sont discutés, tandis qu'on observe en général un faible recours à des techniques innovantes. Certaines, comme « les jurys de citoyens », encore peu habituels, sont explicitées en détail. Un autre volet de l'accompagnement concerne l'appui aux apprentissages et la mise en œuvre de formations en direction des techniciens ou des citoyens, dont il convient de démythifier « l'inculture » supposée. Le caractère procédural de la gouvernance – laquelle se construit pas à pas – confère en effet un rôle central aux apprentissages et aux processus d'accompagnement dont diverses définitions et exemples sont proposés. Il s'agit de construire des référentiels et un langage commun, en prenant garde aux effets normatifs. Les modes d'apprentissage doivent évoluer vers des processus permettant d'apprendre ensemble et autrement, en mobilisant des compétences nouvelles, telles l'écoute et la traduction des savoirs et des référentiels. Enfin le rôle de l'information et de la communication en appui à la gouvernance est appréhendé, en soulignant les fonctions multiples de ces outils à la fois analytiques, créatifs, cognitifs, relationnels, décisionnels et opérationnels. Il est ainsi montré comment les systèmes d'information permettent non seulement de capitaliser et mutualiser des ressources informationnelles, mais de structurer aussi l'action collective.

Le troisième chapitre est consacré au pilotage et à la coordination. L'objectif est de faire travailler ensemble des organisations sectorisées, d'identifier des synergies, des opportunités et modalités de mutualisation. Renforcer le pilotage ne doit pas rigidifier les objectifs, notamment en situation de complexité et d'incertitude. Il s'agit de mettre en œuvre une logique dite « dispositive », qui privilégie des approches adaptives. De telles pratiques contribuent à l'intégration des politiques sectorielles sur un territoire en dépassant les clivages pour mutualiser les moyens au bénéfice des usagers et en recherchant des économies de budget. Ce décloisonnement implique des mises en réseau et une contractualisation entre services ou collectivités, y compris à différentes échelles. Au-delà des concurrences de *leadership*, c'est la solidarité des territoires qui est interrogée, impulsant des recompositions institutionnelles, avec notamment un rôle de pilotage fort de l'État. Le processus de prise de décision devient alors plus transparent, s'appuyant sur des tableaux de bords et des approches multicritères favorisant l'opérationnalité et l'usage des indicateurs produits. Enfin certains outils techniques et informationnels permettent de faciliter le partage de l'information, le travail de groupe et la standardisation des pratiques à travers des guides.

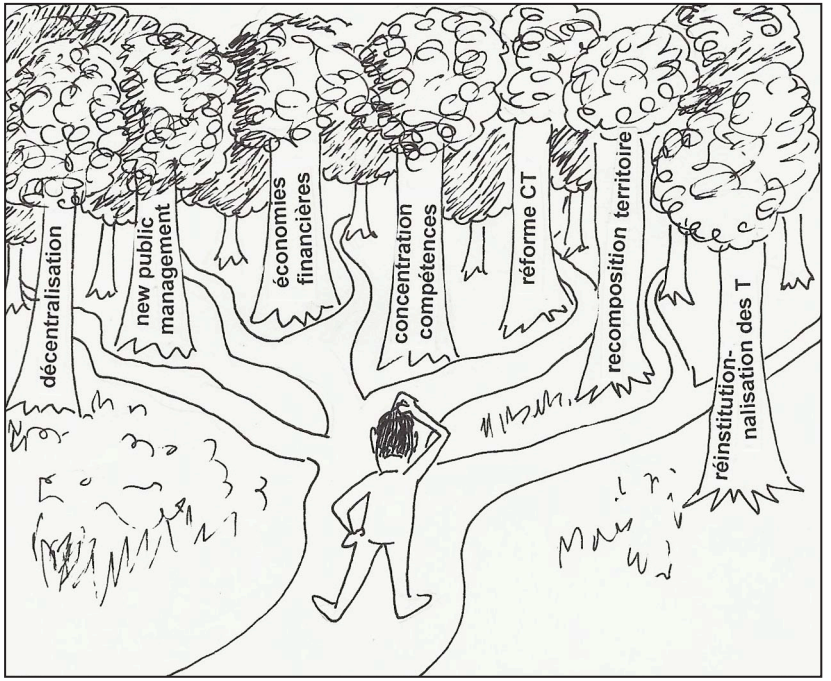
Le quatrième chapitre traite de l'évaluation des dispositifs de gouvernance. Il y est notamment souligné que si les évaluations des projets de territoires contribuent à renforcer la gouvernance (évaluation *pour* la gouvernance), il existe encore peu d'évaluations spécifiques (évaluation *de* la gouvernance). Ces dernières doivent pourtant permettre d'appréhender à la fois les gains d'efficacité, mais aussi les surplus sociétaux liés aux impacts sur les réseaux sociaux, aux capacités des acteurs, à la solidarité et au bien-vivre ensemble dans une logique de renforcement de la démocratie locale. Il s'agit de promouvoir une culture de l'évaluation, propice au pilotage et à l'amélioration continue, mais aussi d'élargir et d'adapter les méthodologies. C'est là le gage d'une meilleure territorialisation de l'évaluation et d'une prise en compte de la complexité liée au caractère intégré et participatif de la gouvernance. Une revue des travaux permet d'offrir une typologie des effets en fonction de leur nature et des bénéficiaires. Cependant ce type d'évaluation rencontre des difficultés liées au caractère qualitatif et souvent subjectif des effets, mais aussi à la durée d'observation : celle-ci doit en effet être suffisamment longue pour appréhender certains apprentissages ou certaines recompositions des réseaux sociaux. Enfin l'apport des approches participatives de l'évaluation à la gouvernance territoriale est souligné.

Le cinquième chapitre aborde l'institutionnalisation des pratiques innovantes de gouvernance. Il s'interroge à la fois sur ses modalités mais aussi sur son intérêt; l'institutionnalisation pouvant aussi avoir des effets pervers. Divers outils, tels des guides, permettent de capitaliser des expériences et de rationaliser les pratiques, tandis que des accords-cadres offrent la possibilité de stabiliser les efforts de coordination dans le temps, à condition d'introduire des clauses de révision pour ne pas perdre en flexibilité. Il est rappelé que renforcer l'apprentissage conduit souvent, de fait, à fidéliser les participants, et par là-même, contribue aussi bien à l'émergence d'une élite de la participation qu'à des effets de lassitude. Enfin il est noté que les innovations organisationnelles et institutionnelles qui s'effectuent pas à pas, selon une démarche procédurale, ont besoin de durée pour s'exprimer. Or elles ne sont pas toujours synchrones avec les périodisations imposées par les procédures, lesquelles buttent souvent sur la disponibilité de budgets à l'issue des phases expérimentales.

La **troisième partie** présente des illustrations détaillées de dispositifs de gouvernance et d'outils d'évaluation et d'information en appui à la gouvernance. L'**exemple des États-Unis** nous projette d'abord dans un contexte social très différent, notamment concernant l'implication individuelle des citoyens. Divers exemples de pratiques et de dispositifs sont proposés, relatifs aux modalités de choix des projets, au rôle des processus de *lobbying*, à l'implication du secteur privé… Ces exemples, bien que très spécifiques à l'environnement américain, peuvent s'avérer éclairants pour les évolutions de la gouvernance territoriale vers des dispositifs publics/privés. Dans le **deuxième chapitre, l'étude de la diversité**

des formes de gouvernance de la gestion du bâti agricole montre la diversité des pratiques et des façons de décliner le modèle du hameau agricole. Il s'agit là de trouver des réponses opérationnelles aux multiples contraintes rencontrées, notamment au niveau de la maitrise du foncier et des formes de concertation. Les dispositifs se différencient en fonction de l'échelle - certains font intervenir plutôt l'intercommunalité -, de leur étendue - certains associent plusieurs projets -, du type de portage - public ou privé - et de leur insertion géographique - isolé ou en continuité de la tâche urbaine. On note aussi des différences au niveau des structures organisationnelles dans les intercommunalités : celles-ci vont ou non créer des compétences et structures spécifiques pour l'accompagnement de ces questions ; elles vont ou non développer une ingénierie de projet collectif à leur propos. Les quelques cas étudiés au sein d'une même intercommunalité illustrent parfaitement la nécessité en fonction des contextes et des besoins de promouvoir une diversité de formes de gouvernance. Dans un **troisième chapitre, l'analyse des conseils de développement des Pays illustre les difficultés et formes de mobilisation citoyenne dans les projets de territoire**. L'enquête auprès de l'ensemble des 18 pays de la région Languedoc-Roussillon montre une grande diversité des statuts et des formes de fonctionnement sans impact direct sur leur capacité à mobiliser les acteurs : le fonctionnement de ces dispositifs dépend fortement de la disponibilité des agents de développement. On note une structuration fréquente en commissions thématiques, débouchant sur des comités techniques et de pilotage, avec seulement quelques réunions plénières. La prise en compte des avis émis est davantage fonction de leur qualité que de la forme de la structure. Ainsi ce n'est pas dans la diversité institutionnelle des conseils de développement que les dynamiques de gouvernance se différencient, mais plutôt dans les outils, compétences et formes d'animation. Tant à l'échelle nationale que régionale, on observe la même difficulté à mobiliser certaines catégories de citoyens, et plus généralement à pérenniser cette mobilisation au-delà de la phase de diagnostic. Le focus sur l'expérience du Pays Corbières Minervois montre que cette participation peut perdurer dans une configuration réduite autour d'un noyau fort si ses modalités évoluent au profit de formats plus spécialisées. **L'analyse du Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture permet de revenir**, dans le **quatrième chapitre, sur l'itinéraire d'un dispositif de gouvernance** fondé à l'origine sur des initiatives spontanées. L'enjeu et l'intérêt de ce dispositif tient à son caractère pluri institutionnel. Il s'agissait de sensibiliser les acteurs, d'interpréter les textes de loi et de mutualiser les informations. La dynamique de travail collectif a permis de passer de documents de sensibilisation et d'information à la mise en réseau des acteurs et à la diffusion de documents d'orientation prônant des principes d'aménagement. Le plus difficile a été la construction d'une vision commune. La « réussite » de l'initiative tient d'une part à la composition assez ouverte du groupe qui a fonctionné de façon plutôt technique et, d'autre part, au fonctionnement en réseau des acteurs qui a été déterminant quant à la capacité de ce dispositif à diffuser les normes coproduites. **L'évaluation du caractère participatif des dispositifs est ensuite abordée,** dans le **cinquième chapitre, à travers l'exemple du protocole mis en place par la direction de l'évaluation du Conseil général du Gard**. L'objectif recherché est à la fois de rendre compte, mais aussi d'améliorer au fur et à mesure les processus participatifs et d'inciter à leur mise en œuvre en communiquant sur leurs résultats. Il s'agit en premier lieu de vérifier que les principes de la charte sont respectés. Le champ de l'évaluation porte à la fois sur le processus et les méthodes d'animation utilisées et sur les résultats et les effets produits, à la fois sur les citoyens mais aussi sur les élus et les techniciens, ainsi que plus généralement sur les politiques locales. L'évaluation repose sur des procédures de suivi et des enquêtes auprès des bénéficiaires et des porteurs de la démarche dont deux exemples sont fournis à titre illustratif. **Enfin,** au **sixième chapitre, le rôle de l'information est abordé à travers l'analyse de l'impact de la création et de la diffusion de nouvelles informations géographiques** décrivant la qualité agronomique et d'artificialisation des sols. Il s'agit de faciliter la mise en place de procédures de conservation des terres agricoles face à la périurbanisation croissante. Cet exemple montre l'intérêt de la quantification de ces processus à travers des indicateurs simples et des représentations spatialisées. Du fait de leur caractère facilement appropriable, ces produits informationnels constituent ainsi une base objectivée et partagée qui facilite les débats. Ils permettent de rendre visibles les objets ou zones à enjeux, notamment du fait de l'effet « vérité » des cartes, et d'offrir un référentiel partagé propice à l'action collective et à l'expression des points de vue. L'analyse de l'usage de ces informations montre les effets d'apprentissage et la diversité des interprétations des acteurs quant à l'apport de cette information et le rôle « d'objet intermédiaire » des produits informationnels intervenant dans la construction de visions communes et dans la restructuration des réseaux d'acteurs.

La conclusion propose plusieurs typologies et **prône le maintien d'une diversité nécessaire à un moment donné et dans le temps des dispositifs de gouvernance**. L'accent est mis sur la durée et la progressivité des apprentissages, et sur les combinaisons possibles entre dispositifs de gouvernance et formes traditionnelles de gouvernement.



Introduction

Un besoin d'adaptation face à l'accélération des mutations de l'action publique locale

Depuis le début des années 1980, l'action publique s'est très largement transformée, pas seulement sous l'effet de la décentralisation mais aussi à travers de nouvelles pratiques liées à la mise en œuvre du développement local. La décennie des années 1990 sera ensuite marquée par l'introduction du référentiel du développement durable avec notamment la Loi Pasqua en 1995 et la Loi Voynet d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable (LOADDT) en 1999 qui propose d'institutionnaliser de nouvelles formes d'organisation territoriale. Ainsi les pratiques de développement local évoluent en tenant compte des nouveaux objectifs de durabilité, mais aussi en renforçant la logique de projet de territoire. Celui-ci est défini de façon concertée et concrétisé par une charte de pays ou un projet d'agglomération dont les cadres seront définis dans des Contrats de Plan État-Région. Ces logiques seront à nouveau renforcées par la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000 qui vise à adapter le droit de l'urbanisme à ces nouveaux référentiels d'intégration et de participation. Ainsi, au cours du temps, les pratiques de développement local se renforcent et évoluent vers le développement territorial qui suppose « d'*activer les relations sociales porteuses d'innovation, d'organiser les ressources territoriales et de concevoir un projet* » (Lardon *et al.*, 2009). Cette nouvelle logique de développement territorial met l'accent sur « *l'augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent* » (Lardon *et al.*, 2001), spécifiant dès lors de nouvelles compétences d'accompagnement. Cependant, cette décentralisation - qui a démultiplié les capacités d'action locale dans une logique affichée de « démocratisation » - s'est aussi faite au nom du principe d'efficacité de l'État. Et celui-ci a de plus en plus été guidé, à partir de 1983, par un référentiel de marché, prônant le retrait étatique au profit d'acteurs publics, mais également privés. D'interventionniste, l'État est devenu « régulateur », « animateur » ou « arbitre », organisant les cadres de l'action publique mais laissant de plus en plus souvent son opérationnalisation et son financement à d'autres. Dans cette nouvelle gestion publique, en partie inspirée par la doctrine du *New Public Management* (voir encadré), « l'Etat stratège », recentré sur ses fonctions de pilotage, valorise les initiatives locales, la gestion par projet et la responsabilité. Mais il reste maître des cadres généraux dans lesquels celles-ci doivent s'inscrire. Il impose aussi par ailleurs de nouveaux outils performatifs (Scot, Sage, PPR…), dont certains débouchent sur des projets de territoires spécifiques. En France, cela se traduit notamment par la mise en place de la LOLF[1] , le pilotage de l'action publique au moyen d'indicateurs

[1] La Loi organique relative aux lois de finances (2001) a réformé en profondeur l'action publique au nom d'une action plus lisible et d'un souci de performance.

[2] Il s'agit de principes généraux de fonctionnement de l'administration fondés sur la rédaction écrite des règles, la sélection des fonctionnaires par des procédures de concours et la mise en place d'une organisation hiérarchique.

LE NEW PUBLIC MANAGEMENT (Bezès, 2007)

Le *New Public Management*, né dans les années 1970 dans les milieux néolibéraux américains, s'est précisément construit comme une critique des règles de l'administration bureaucratique wébérienne[2]. Inspiré des principes de management des entreprises, il constitue un véritable puzzle doctrinal, défendant de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de *management*, de descriptions de pratiques expérimentées dans les réformes anglo-saxonnes et de doctrines produites par des organismes comme l'OCDE. Il se développe dans les États occidentaux, durant les années 1980-1990, autour de cinq principes d'organisation :

1) la séparation entre les fonctions de stratégie-pilotage-contrôle (dévolues au centre) et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution (à externaliser) ;
2) la fragmentation des bureaucraties verticales par la création d'unités administratives autonomes (agences), la décentralisation ou l'*empowerment* de groupes d'usagers ;
3) le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre) ;
4) la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'Etat ;
5) la mise en place d'une gestion par les résultats (réalisation d'objectifs et évaluation des performances).

de performance et de l'individualisation des carrières, la réforme des services déconcentrés de l'Etat, la simplification de la carte de l'intercommunalité.

Cette évolution a rencontré l'aspiration effective des acteurs locaux en quête d'émancipation et de maîtrise du développement de leur territoire. Les politiques locales qui en résultent ne s'inscrivent plus dans le cadre hiérarchique national traditionnel. Elles ne sont pas pour autant la reproduction des politiques nationales à un échelon local. Elles mobilisent des acteurs publics, mais aussi privés, du niveau le plus local jusqu'au niveau global, qui coopèrent sur des projets divers par le biais de la contractualisation. A cette évolution majeure du fonctionnement de l'Etat, s'ajoutent plusieurs transformations qui viennent également peser sur son mode d'action :

- La généralisation de la « cause environnementaliste » dans la régulation de l'action publique, qui se traduit par une obligation d'évaluation environnementale ou des zonages règlementaires ;
- L'avènement d'une société numérique qui accélère et élargit considérablement la circulation de l'information (tout en appauvrissant son contenu, limité à ce qui peut être numérisé) ;

- La montée en puissance de l'échelle intercommunale dans l'action publique avec, pour corollaire, une difficulté croissante à impliquer la société civile du fait de l'évolution des rapports de proximité mais aussi paradoxalement une participation et une intégration accrues du fait des efforts en matière de gouvernance. On note en effet que les projets les plus complexes et les plus intégrés, ayant donc une dimension de gouvernance plus élaborée, relèvent le plus souvent de l'échelle intercommunale.

C'est pour rendre compte de ces évolutions de l'action publique que l'on parle aujourd'hui de *gouvernance* et de moins en moins de *gouvernement*. Si le terme de gouvernance a au départ été mobilisé dans une visée analytique pour rendre compte des transformations de l'Etat, il a progressivement développé une dimension normative, devenant une véritable injonction. Ainsi, pour Anthony Giddens (Blair et Giddens, 2002), sociologue et économiste, Directeur de la *London School of Economics* mais aussi conseiller très écouté de Tony Blair dans les années 1990, « *L'intérêt public est de manière générale mieux servi lorsque l'Etat collabore avec d'autres institutions, y compris les organisations à but non lucratif et le monde des affaires* ». Ce sont alors les aspects vertueux - efficacité, démocratisation - de la gouvernance qui sont valorisés. Pourtant, la gouvernance présente aussi des écueils et peut se révéler à double tranchant.

ROLE DES REFORMES : L'EXEMPLE DE LA RGPP

Lancée en 2007, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) vise à réformer profondément l'action de l'État et concerne l'ensemble des ministères et des politiques publiques. C'est une déclinaison française du *New Public Management*. Dans le champ du développement territorial, elle se traduit concrètement par une réorganisation des services de l'État dans les régions (création des DREAL) et les départements (création des DDTM par fusion des DDE et DDAF), sous l'autorité renforcée du préfet. Leurs rôles et compétences évoluent : redéploiement à l'échelon régional et recentrage sur des missions régaliennes, abandon de l'ingénierie publique sauf vers les territoires ruraux, émergence à venir dans les DDTM de compétences territoriales plus transversales à partir des anciennes cultures urbaines (DDE) et rurales (DDAF), mais avec des effectifs en baisse limitant les capacités d'intervention. La gestion de l'action publique par les résultats aura aussi des effets pour les services de l'État : coûts de la mesure de la performance, fragmentation de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques aux dépens d'une approche pluraliste et systémique.

L'EFFET DOMINO DE LA RGPP SUR LES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Loin de se cantonner aux services de l'État, la RGPP vise explicitement la « rationalisation de l'organisation des opérateurs publics et des organismes consulaires » (CMPP, 2011). Menée sur un mode réglementaire et directif dans le cas des Chambre de Commerce et d'Industrie ou des Chambre des Métiers, ou bien de la création de l'Agence de Services et de Paiement (par fusion du CNASEA et de l'Agence Unique et de Paiement), elle a été engagée de façon pro-active en 2009 par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA). Comme le déclare Luc Guyot, président de l'APCA, à l'Université de Beaune le 9 février 2009 (cité par Agra presse hebdo), « *si on n'est pas capables de donner des signes tangibles, on nous imposera cette réforme* ». Il s'agit aussi de tenter de concilier le déplacement des lieux de décision vers l'échelon régional et la tradition d'ancrage des services dans la proximité. Les objectifs restent identiques : « *restructuration des dispositifs d'intervention au service du monde agricole afin de garantir un service plus homogène, plus accessible et à un moindre coût…* ». Concrètement, le projet « Terres d'avenir », adopté en septembre 2009 par l'APCA, prévoit le reversement d'une part majorée des ressources fiscales des Chambres départementales à l'échelon régional, et une incitation à la « mutualisation » des moyens techniques et financiers (notamment ceux consacrés aux « fonctions support », ainsi que ceux consacrés aux métiers d'études, à la prospective, à l'ingénierie, à l'expérimentation, à l'animation des réseaux ou des filières…). Les choix d'organisation sont laissés à l'initiative locale : renforcement d'un réseau de correspondants régionaux spécialisés par métiers et pilotés par la structure nationale, mise en place de pôles régionaux regroupant des compétences départementales au service d'objectifs partagés, ou renforcement direct de l'échelon régional. D'ores et déjà, l'organisation des services est fortement impactée par la mise en œuvre de cette réforme :

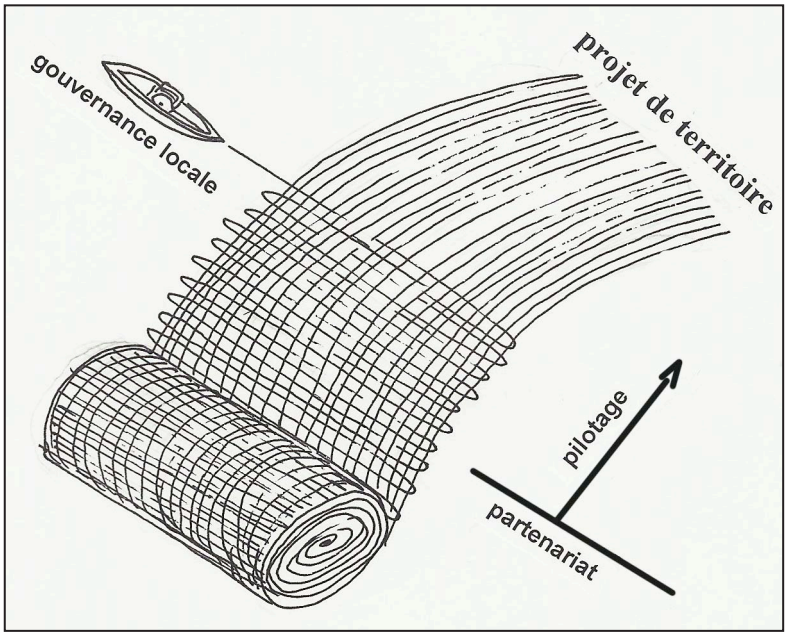
- diminution des ressources financières publiques avec, pour corollaire, une tendance à répercuter sur les bénéficiaires le coût des actions (développement des prestations facturées) ;
- pilotage technique, administratif et financier de plus en plus complexe, avec l'éloignement entre les lieux de décision politiques et les niveaux de mise en œuvre opérationnels, de plus en plus chronophage, au détriment des fonctions opérationnelles et stratégiques (veille, évaluation…) ;
- éclatement et précarité des organisations dans un contexte de diminution des moyens, difficulté à stabiliser les activités, et par voie de conséquence, les parcours de professionnalisation ;
- pression accrue dans le sens de la mise en place de réponses à court terme, à la rentabilité immédiate, et désaffection vis-à-vis des processus d'animation, formation, concertation qui réclament du temps.

Ainsi, cette réforme en cours, qui vise à rationaliser l'action, introduit souvent dans les faits de multiples contraintes qui peuvent nuire à la qualité du service rendu.

Dans un contexte de réformes chroniques et de renforcement des organisations en réseaux complexes, les acteurs impliqués dans la gestion des territoires sont confrontés au quotidien à de nouveaux cadres et de nouvelles problématiques, qui obligent à un renouvellement de leurs outils et à une évolution de leurs compétences. Certains, notamment au vu de l'abstentionnisme croissant aux élections, évoquent des ruptures, une crise des représentations, un affaiblissement des légitimités dont la contrepartie s'exprime par la croissance des mobilisations à l'échelle des territoires, tant en positif avec la montée des organisations volontaires qu'en négatif avec la croissance des mouvement protestataires. La question dans ce contexte est la suivante : comment accompagner la gouvernance pour qu'elle ne soit pas qu'un mythe ou une figure rhétorique ? Parce que les difficultés ne doivent pas être sous-estimées, ce guide ne vise pas à délivrer les recettes de « bonne gouvernance territoriale ». Il cherche plutôt à identifier les bonnes questions dans toutes les situations en stimulant la réflexion. Son ambition est donc de **constituer un outil méthodologique** pour les collectivités territoriales, les animateurs du monde rural dans le secteur agricole, les agents de l'État confrontés à la reconfiguration de ses services et à la baisse de ses effectifs, et les bureaux d'études. Plus largement, il se veut une occasion de réflexion pour des chercheurs ou toute personne intéressée par la question de la gouvernance territoriale.

LE CONTEXTE DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La réforme adoptée fin 2010 modifie l'architecture territoriale en l'organisant en deux pôles. Le « pôle départements-régions » verra la création en 2014 des « conseillers territoriaux » qui siégeront dans les deux assemblées. Le pôle « communes-intercommunalité » devrait voir l'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici la fin 2011 pour renforcer la taille et les compétences des EPCI tout en réduisant le nombre de syndicats de gestion. Sur le plan de la démocratie locale, les représentants des communes dans les EPCI seront désignés au suffrage universel direct lors des élections municipales. Le projet de territoire, comme vision partagée de l'avenir donnant du sens à l'action, devrait en sortir renforcé. Dans une logique de compétition et de visibilité internationales, les EPCI de plus de 500 000 habitants pourront prendre le statut de « métropole » et augmenter leur autonomie en récupérant des compétences des départements et des régions. Elles auront aussi la possibilité de coopérer au sein de « pôles métropolitains » pour faciliter l'émergence de « métropoles multipolaires ». Cette réforme renforcera le niveau d'expertise des EPCI et leur autonomisation tout en consacrant le « fait urbain ». De nouveaux modes d'articulation entre les composantes rurales et urbaines devront être inventés, en jouant sur des mécanismes de solidarité et de complémentarité. Cette réforme s'accompagne d'un processus de « ré-institutionnalisation » territoriale de l'État à l'échelle de la région, à travers notamment des schémas stratégiques et la réintroduction des contrôles d'opportunité des préfets (CNFPT, 2011).



Première partie

Enjeux et définitions de la gouvernance territoriale

1. Les enjeux de la gouvernance territoriale
2. Une définition de la gouvernance territoriale qui associe participation et pilotage

Tandis que l'introduction nous a rappelé les principales tendances et facteurs d'évolution du contexte institutionnel des politiques publiques territoriales, il s'agit dans cette première partie de présenter quelques éléments préalables visant à définir les enjeux et les processus de la gouvernance territoriale. Cette partie identifie d'abord les principaux apports de ces nouvelles pratiques de gouvernance pour la gestion des territoires. Il s'agira notamment de les appréhender en termes de reconnaissance des savoirs et des acteurs et d'évolution du concept d'intérêt général mais aussi du point de vue des limites et écueils quant aux contraintes et dérives possibles. Dans un second temps, la question de la définition de la gouvernance territoriale est abordée en insistant sur l'articulation entre participation et pilotage, les deux clés d'entrée privilégiées. La définition opérationnelle qui est proposée permet d'insister sur les enjeux de coordination et sur la nature du processus, à la fois dynamique et collectif.

Chapitre 1. Les enjeux de la gouvernance territoriale

1.1. Les apports de la gouvernance aux projets de territoire

Un renouveau de la réflexion sur l'intérêt général

En encourageant l'approche par projet et en donnant plus de marge de manœuvre aux acteurs locaux, la gouvernance territoriale pose la question de la notion d'intérêt qui devient ainsi un point central de la réflexion politique. L'intérêt général n'est plus (ou plus uniquement) dicté par un État - représenté par le binôme élu-fonctionnaire des grands corps d'État - qui se situerait au-dessus du jeu partisan et transcenderait les intérêts particuliers. Au contraire, il est en quelque sorte co-construit par les acteurs du territoire qui ont la charge de donner chair à des lignes directrices générales définies « d'en haut ». On passe d'une définition substantialiste de l'intérêt général à une définition plus procédurale, proche de la vision anglo-saxonne classique. De ce fait, l'expression des intérêts (ou des besoins, des visions…) des acteurs locaux ne se situe plus seulement dans l'espace marginal ouvert par la contestation des politiques publiques : elle gagne une place centrale. En d'autres termes encore, on passe de la notion d'intérêt général, principe supérieur valable sur tout le territoire et à toutes les échelles, à celle d'intérêt collectif co-construit, beaucoup plus contextualisé, dépendant de l'échelle et de l'arène d'élaboration de la décision ou de l'action. Les débats quant aux valeurs et aux priorités sont ainsi questionnés, dans un souci de plus grande transparence, mais en posant alors la question cruciale de l'expression équitable de tous les enjeux et des modes d'arbitrages entre ceux-ci… Ces nouvelles questions interrogent la légitimité des collectifs ainsi mobilisés, tant au niveau de leur fonctionnement que des produits qui en sont issus. La notion de légitimité (des intérêts pris en compte, des actions mises en œuvre, des processus engagés) est ainsi appelée à la rescousse dans des débats souvent passionnés, même si

les différents registres de légitimité invoqués permettent rarement de faire de ce concept le moyen incontestable d'arbitrage des différends, lorsque les conflits ne sont pas trop importants. L'intérêt collectif contextualisé se construit ainsi de façon itérative et oblige chacun, jusqu'au secteur privé, à se positionner face aux enjeux de société et à justifier de ses actions.

Une meilleure reconnaissance des savoirs

Dans cette perspective de co-construction, les acteurs locaux ne sont pas seulement porteurs de besoins et de visions des choses, mais également de ressources : expérience, enracinement local, lien avec la population, compétences... Mobiliser ces ressources - en particulier faire dialoguer les savoirs de la société civile avec ceux des techniciens - ou inscrire l'action publique dans une histoire locale faite d'une succession d'expériences, pose des défis méthodologiques. Mais cela peut également susciter l'émergence d'idées nouvelles et renforcer l'adhésion de la population aux orientations choisies. Cette vision « managériale » du dialogue entre acteurs du territoire suppose un changement de posture et de pratiques des élus et des techniciens, avec une nouvelle répartition des rôles entre fonctionnaires d'État et agents territoriaux. Elle ébauche une démocratie plus participative dans le meilleur des cas, même si elle est parfois appliquée de façon contrainte car imposée par la règlementation.

Les attitudes coopératives valorisées

Dans la perspective de la gouvernance territoriale, le développement local, la préservation de l'environnement ou la gestion des ressources locales continuent d'être considérés comme relevant de l'administration des biens communs. Pour autant, celle-ci n'est plus de la seule responsabilité de l'État central. Elle relève plutôt de la coordination des actions de décideurs multiples, que ces derniers agissent au nom de l'intérêt général ou de leur intérêt particulier. Il existe alors ici un risque certain d'instrumentalisation de la notion de bien commun (on retrouve la question de la légitimité des positions). Mormont (2006) a néanmoins montré l'intérêt de la dynamique des conflits locaux dans le recadrage des problématiques environnementales. La mise en cohérence des décisions aux différents échelons devient l'enjeu principal du processus de dialogue. Ce processus doit se traduire par une contractualisation, plus ou moins formalisée, ou au moins par une harmonisation d'actions dont on attend qu'elles « fassent système ». Le tout dans un cadre réglementaire et dans l'adhésion à des valeurs partagées définies par les échelons supérieurs (l'État, l'Europe) de façon à donner un « sens partagé » et à assurer une certaine cohérence entre les territoires. Dans cette perspective, la recherche de coopération entre les acteurs du territoire devient centrale car elle est la condition d'une meilleure synergie dans un système décisionnel éclaté. Les attitudes coopératives sont valorisées, la conviction se substitue à la coercition, l'échange horizontal trouve sa place.

La mobilisation et la montée en puissance des acteurs du territoire

En donnant la parole aux acteurs du monde associatif et du secteur privé et en leur accordant un statut de partenaires des pouvoirs publics, les pratiques participatives de la gouvernance permettent d'encourager les initiatives. Mais elles participent aussi à la structuration de ces acteurs, voire même suscitent leur émergence. Les « parties prenantes », c'est-à-dire les acteurs collectifs les plus directement impliqués acceptant des stratégies de coopération (même si celles-ci n'évacuent pas les rapports de force et les oppositions), sont susceptibles de tirer leur épingle du jeu de la gouvernance territoriale en voyant leur position renforcée.

La prise en compte du citoyen

Les « acteurs » du développement local ou de la planification se sont longtemps résumés à des acteurs collectifs : collectivités territoriales bien sûr, mais aussi représentants de l'État, associations, organisations professionnelles, etc. Depuis quelques années, sous l'effet notamment d'injonctions réglementaires, la prise en compte du « citoyen », de l'acteur individuel, commence à émerger et vient complexifier ce tableau. Par le biais d'outils divers, tels les sondages délibératifs ou les conférences citoyennes, les « simples » citoyens sont mobilisés dans des processus consultatifs. Dans certains cas, encore peu nombreux, ils bénéficient de délégations de pouvoir et sont engagés dans de véritables processus de co-décision, comme dans le cas de budgets participatifs. Cette émergence de l'individu est parfois vue comme l'aboutissement d'une démocratisation de l'action publique, mais elle est parfois dénoncée comme manipulatoire. Elle constituerait en effet un moyen pour les pouvoirs publics de se défaire d'un dialogue trop exigeant avec les associations et de rééquilibrer en leur faveur les rapports de force en introduisant de nouveaux acteurs plus malléables dans le jeu politique. Quoi qu'il en soit, elle accroît souvent la transparence de l'action publique en obligeant les institutions à rendre des comptes sur leurs choix et la façon dont ils sont motivés.

Une évolution du fonctionnement des institutions

Plusieurs réformes successives ont conduit à des évolutions notables de l'action publique. Celle-ci peut désormais être caractérisée par quelques mots-clés comme « contractualisation », « responsabilité », « transparence et évaluation », « mutualisation »… Ces nouveaux principes, qui s'inscrivent dans une logique de renforcement de la démocratie, modifient sensiblement les processus décisionnels. Ainsi la prise de décision tend à faire intervenir un éventail plus large de personnes et à devenir une démarche procédurale intégrant de multiples phases jusqu'à la prise de décision proprement dite qui reste naturellement le fait des élus à travers des instances collectives (Conseils municipaux, conseil communautaire, conseil syndical, Conseil général, Conseil régional). L'importance du rôle des élus n'est en rien minimisée. En corollaire de l'engagement de leur responsabilité, ils apportent aussi une continuité par rapport à la ligne d'un projet politique qui bénéficie de la légitimité électorale. Les impératifs de transparence d'une part, et la complexité des interactions dont il convient de tenir compte du fait du caractère intégré des politiques de développement durable d'autre part, conduisent en effet de plus en plus à des impératifs d'argumentation et d'évaluation *ex ante* et *ex post* des impacts des décisions. Le rôle de l'information et de l'évaluation est grandissant à la fois *avant* la décision, souvent à travers des comités divers rassemblant des parties prenantes mais aussi *après*, dans une logique d'information et de pédagogie de l'action publique auprès des citoyens visant à renforcer l'acceptabilité sociale des choix effectués.

L'autre transformation importante du fonctionnement de l'action publique tient au poids croissant des processus multi niveaux qui transforment les marges de manœuvre des décideurs en conduisant à une plus grande interdépendance des décisions. Cette nouvelle logique peut être résumée par le concept nouveau de « subsidiarité active » qui suppose d'être vigilant quant aux possibilités d'adapter les multiples injonctions, plans d'actions, projets structurants qui sont proposés à diverses échelles et dans de multiples champs. Il s'agit d'un processus d'hybridation multi niveaux privilégiant la diversité des réponses, contrairement à la logique de réforme des collectivités qui est, elle, plutôt axée sur une rationalisation des compétences par échelle.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ACTIVE

En 1993, lors du séminaire européen de Copenhague sur l'exclusion sociale, Calame (1996) introduit le concept de « subsidiarité active ». « *La «subsidiarité active» est* ***une philosophie et une pratique*** *de la gouvernance qui part d'une nécessité essentielle du monde moderne : concilier* ***l'unité et la diversité****. Aucun problème important ne trouve de solution satisfaisante à une seule échelle : dans l'avenir, le partage des compétences sera l'exception et l'articulation des compétences, la règle. Subsidiarité active parce que l'on reconnaît que dans un monde interdépendant l'articulation des échelles est la règle et que, au rebours des blocs de compétence, les niveaux de formulation des stratégies sont variés et dissociés des niveaux de la gestion quotidienne. Active aussi parce que l'on ne croit pas que les logiques des niveaux supérieurs peuvent se résumer par des obligations de moyens ou des règles juridiques mais se traduisent à la base par une négociation permanente et des partenariats. Active parce que l'expression des intérêts dont sont garants les «niveaux supérieurs» ne se fait pas par la mise en œuvre de règles uniformes s'appliquant à des individus isolés, mais par la formulation d'obligations de résultats. Ces obligations de résultats s'adressent à la communauté des partenaires - fonctionnaires d'État, fonctionnaires territoriaux, acteurs privés économiques et associatifs. Elles contraignent à une pratique partenariale et créent un apprentissage permanent de la pertinence et de la recherche de sens : l'action n'est plus jaugée en référence à ses formes extérieures mais à la manière dont elle a été définie et mise en œuvre localement, en double référence aux finalités poursuivies (dont certaines sont formulées par des instances régionales ou nationales) et aux réalités spécifiques de chaque contexte.* »

RECONNAISSANCE DE LA SUBSIDIARITE ACTIVE EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Dans le cadre du projet Gouv.Innov, une analyse a été faite du rôle normatif des circulaires et documents cadres stratégiques, à partir d'une analyse textuelle de ces documents complétée d'enquêtes pour identifier les ressources méthodologiques et règlementaires utilisées par les animateurs (Hérivel, 2010). Ce travail montre une relative homogénéité des discours au niveau des documents cadres, quelle que soit l'échelle dont ils émanent. Face à ces injonctions relativement standardisées, on observe cependant dans les faits une large diversité des formes de gouvernance sur lesquelles s'appuie la mise en œuvre du développement durable. Cette diversité est notamment fonction de la nature de la structure, et en particulier du caractère obligatoire ou volontaire de la prise en compte du développement durable, des spécificités du territoire, et des jeux de pouvoir, notamment le rôle central du portage politique et de l'apport des citoyens comme force de proposition. D'un point de vue plus opérationnel, l'enquête permet de montrer que ce sont les notions de « pilotage en mode projet » et de « transversalité » qui sont les plus structurantes tandis que l'évaluation est peu développée et souvent confondue avec le suivi. Enfin, il apparaît que le partage d'expériences est la forme la plus répandue de diffusion des idées tandis que les services de l'État (en particulier la DREAL et la DDTM) remplissent un rôle important d'animation et d'expertise.

1.2. Écueil et contraintes de la gouvernance territoriale

Parce que les attentes à l'égard de la gouvernance sont très fortes (efficacité, forme post-étatique de la démocratie), les écueils sont souvent sous-estimés. Ils n'en sont pas moins très réels.

Aux origines de la gouvernance : la transformation de l'État

La gouvernance territoriale accompagne un retrait, une transformation du mode d'intervention de l'État dans la gestion directe des affaires publiques. Cela ne se fait pas (ou pas seulement) par souci de démocratisation de la décision publique, mais également parce qu'il s'agit là d'une forme de gestion de la pénurie financière mettant les territoires en compétition les uns avec les autres pour obtenir des ressources devenues rares. On observe différents types d'incidences, notamment l'absence de moyens pour les territoires qui ne sont pas « gagnants » et un manque de visibilité à long terme qui induit une précarité des moyens, des personnels et des projets.

Un recentrage de l'État sur ses fonctions stratégiques et de pilotage

Si l'État finance moins, c'est pourtant toujours lui qui impose le cadre réglementaire, pouvant à tout moment redéfinir les règles du jeu (voir par exemple la réforme territoriale en cours en 2011 et le statut des Pays). Les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, autrefois opérateurs prépondérants de l'aménagement du territoire, sont aujourd'hui contraints de centrer leur rôle sur le contrôle (de légalité) des décisions locales. De manière plus générale, le projet est plus souvent entendu dans le sens de « plan d'actions pour un but précis » que dans une « vision fédératrice ». La logique de projet, si elle présente l'avantage de la souplesse, en a aussi l'inconvénient : sa pérennité n'est pas assurée. Fluidité et souplesse sont alors proches d'instabilité et de précarité.

La logique de projet ne sert pas toujours le projet territorial

La logique d'appel d'offre et de mise en compétition, très caractéristique du *New Public Management*, peut paradoxalement desservir une action publique de qualité. En particulier elle pousse à la recherche permanente de financement, qui induit elle-même le formatage des projets sur le modèle de ce qu'attendent les guichets financeurs. C'est là une contradiction par rapport à l'esprit qui consiste à mobiliser les acteurs locaux en faisant appel à leurs besoins et à leurs compétences. Cette logique rend aussi incontournables ceux qui possèdent les codes du formatage, à savoir les techniciens et consultants. Parce que ces derniers maîtrisent une zone d'incertitude centrale (compétence technique pour accéder au financement, compétence méthodologique pour mettre en œuvre les dispositifs de dialogue ou de contractualisation), cela leur donne un pouvoir certain dans la configuration de la gouvernance, au risque de créer des problèmes de légitimité avec les autres acteurs, et les élus en particulier (risque technocratique). Signalons un autre risque : que les contraintes liées à la multiplication des injonctions, dans un contexte de réduction des financements, fassent évoluer le métier d'animateur territorial vers plus de mutualisation et d'intégration des politiques et conduisent, par manque de moyens et de compétences spécifiques à la mise en synergie, à un retour en arrière vers une logique de guichet.

Une participation imparfaite

Comme l'ont montré de nombreux travaux de recherche, et comme le constatent souvent les acteurs sur le terrain, il existe des filtres à la participation, ce qui impose d'être très vigilant sur cette question. Les acteurs qui coopèrent sont souvent « un peu les mêmes », ceux qui maîtrisent les codes et les logiques de projet, ceux qui disposent de ressources particulières (réseaux de connaissances, formation, information, pouvoir, etc.). La vigilance doit aussi s'exercer par rapport au risque de *lobbying* des intérêts locaux. Aller au-delà demande une action très volontariste qui, si elle permet parfois d'élargir le cercle réduit des « participants habituels », va rarement jusqu'à mobiliser durablement la frange (parfois large) des exclus de la participation. Il est vrai qu'une partie de la population peut se satisfaire d'un statut de « consommateur » de l'action publique et considérer qu'elle n'a pas à participer à titre bénévole à la marche d'une société pour laquelle des professionnels sont payés avec l'argent du contribuable. Elle peut cependant aussi estimer à juste titre que les élus et l'administration doivent rendre des comptes de leur action. Mais une autre fraction de la population s'estime (souvent à tort) incapable de participer à une réflexion sur la décision publique ou n'est pas informée de la possibilité de le faire.

Des limites matérielles

Dans les processus participatifs, la gestion du temps devient centrale avec la multiplication d'instances et de formes de *reporting* imposées par les réglementations territoriales et sectorielles. Si les acteurs de la décision territoriale (élus, représentants…) sont eux-mêmes souvent submergés par les réunions, la société civile n'a pas toujours les moyens et le temps de s'investir.

Manque de lisibilité

La complexité des procédures qui intègrent un éventail croissant d'acteurs, la multiplication des forums, arènes et l'imbrication des politiques qui implique des consultations croisées renforcent d'une certaine façon l'image du « millefeuille institutionnel ». Cela d'autant plus que la conquête d'une certaine liberté et la recherche d'innovation se traduisent souvent par un surplus de concertation et d'information. Ces éléments d'ouverture peuvent avoir des effets totalement contre-productifs pour les citoyens, car ils se traduisent souvent par un manque de lisibilité, notamment quant à l'articulation des actions à un moment donné et quant à leur devenir à moyen terme.

LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE RESERVEE AUX PROCEDURES A ENJEUX LIMITES ?

L'engouement pour la notion de gouvernance et les injonctions légales désormais généralisées pour inclure des volets participatifs à l'élaboration des politiques publiques locales ne se traduisent pas par une égale « montée en participation ». Une première lecture pourrait révéler que les pratiques de concertation ou de participation ont surtout été développées dans le cadre de projets de territoire à valeur plus symbolique que dotés d'un fort pouvoir réglementaire. C'est le cas typiquement de l'élaboration des chartes de Pays, via les conseils de développement et autres instances participatives. A l'inverse, on constate un niveau plus faible de mise en œuvre de la participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme. C'est ce que nous avons pu observer dans le cadre du SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) de Montpellier Agglomération entre 2003 et 2005 (Jarrige *et al.*, 2006). Si ce document fait référence au plan national pour la force de ses préconisations en matière de densification de l'habitat et de protection des espaces naturels et agricoles, son élaboration est restée sous l'étroit contrôle des élus et des techniciens territoriaux. La participation est restée limitée à des représentants de parties prenantes spécialisées : « *Des experts et des professionnels de l'aménagement* » (architectes, professionnels de l'immobilier, agriculteurs, associations environnementales, …). La représentation de la société civile s'est faite via le Conseil de développement (pour avis consultatif) et au cours de réunions publiques tenant plus de séances d'information que de véritables lieux de débat (« *5 réunions publiques auxquelles participent près de 1 400 personnes* », en mars 2005. Montpellier Agglomération, Rapport d'activité 2006, http://www.montpellier-agglo.com/la-communaute-d-agglomeration/rapport-d-activites/). **…**

…Les avis citoyens sont essentiellement passés via la très réglementaire enquête d'utilité publique, qui reste par ailleurs un « outil » de participation et de communication efficace, par son ampleur et par la liberté d'expression, bien que dans la pratique plutôt utilisé à des fins contestataires. Les SCoTs élaborés ultérieurement dans l'Hérault ont donné lieu à des dispositifs de participation citoyenne plus développés (Pays de Lunel, Bassin de Thau), sans toutefois gommer le poids prépondérant des élus et des techniciens dans l'élaboration du document d'urbanisme, outil à forte portée réglementaire dans l'aménagement du territoire.

L'ensemble de ces constats conduit certains auteurs à souligner l'existence de risques, notamment liés au renforcement des logiques de marché que certains dispositifs impliquent. On peut illustrer ces risques en évoquant les nombreuses critiques énoncées par exemple par Hermet et Kazancigil (2005) qui évoquent « *une gouvernance post démocratique* ». Pour ces auteurs en effet, ces nouvelles formes de gouvernance ne sont pas seulement un mode gestion de la complexité. Elles constituent des modalité de régulation visant à abolir la distinction public/ privé en promouvant des mécanismes d'auto ajustement apparentés à ceux du marché et des processus de cooptation qui renforcent les positions acquises, d'acteurs à la représentativité contestable. Ces caractéristiques conduisent alors à des décisions qui relèvent non pas d'un débat ou d'une délibération, mais plutôt de marchandages et de négociations.

Chapitre 2. Une définition de la gouvernance territoriale qui associe participation et pilotage

2.1. Importance croissante du terme : attention à la polysémie…

La notion de gouvernance est de plus en plus évoquée dans une grande diversité de domaines et d'échelles. Elle est ainsi devenue centrale dans la gestion des relations internationales, des politiques nationales ou régionales ou dans la gestion intégrée des territoires, mais aussi dans son champ d'origine, celui de la gestion des entreprises. Par analogie, cette problématique s'étend aussi à des secteurs non marchands particuliers, comme celui de la recherche, ou encore à des domaines spécifiques, comme les relations familiales. Le terme rend donc compte de phénomènes et de réalités différentes en fonction des domaines, des échelles mais aussi des contextes institutionnels qui déterminent à la fois son importance en termes d'enjeux et l'étendue des formes et dispositifs possibles en fonction des styles politiques des pays. Ainsi comme nous le présenterons plus loin, la gouvernance des territoires aux États-Unis est marquée par l'existence d'une culture de l'initiative privée avec une très large variété de formes de dispositifs (voir Partie 3).

Il n'est bien évidemment pas question ici de chercher à rendre compte des différentes acceptions de la notion de gouvernance. Pour « planter le décor » et illustrer le pluralisme des approches, on se contentera de lister quelques définitions issues de la littérature scientifique ou de paroles d'acteurs recueillies dans le cadre des ateliers de co-construction du guide. Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (2007), l'État tend à impulser une définition de ce qu'il appelle une « gouvernance concertée » entendue comme « *un dispositif de co- construction des décisions publiques associant les représentants des différentes parties prenantes* ». On parle de « gouvernance à cinq », en référence au modèle issu du Grenelle qui a réuni cinq catégories de parties prenantes ou « collèges » : État, collectivités territoriales, employeurs, organisations syndicales, associations. Ce pluralisme des définitions, dénoncé par certains comme le signe d'un concept mou, facilite au contraire pour d'autres, l'appropriation de la notion en permettant « *des réceptions et usages différenciés grâce à du bricolage* » (Pasquier, Simoulin et Weisbein, 2007).

QUELQUES DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE DANS LA LITTERATURE SCIENTIFIQUE

- « *Processus de coordination multi niveaux et multipolaires* » (Gaudin, 1998)
- « *Un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement*» (Le Galès, 2006)
- « *Ensemble des nouvelles formes d'action publique qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile* » (Bertrand et Moquay, 2004)
- « *Processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires* » (Pecqueur, 2000)
- « *Coordination située qui se construit par la mise en cohérence des dispositifs ou modes de coordination pluriels en vue d'une coordination d'ensemble* » (Leroux, 2002)
- La gouvernance renvoie à une situation où « *les institutions d'État et les hommes politiques n'ont plus le monopole de l'intérêt général et où la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif. Elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. L'enjeu de ces dispositifs est d'organiser la discussion, les échanges, la coordination entre les différents acteurs concernés, tant institutionnels que locaux, individuels ou collectifs, pour convenir d'objectifs communs, produire des normes acceptées et légitimées, les traduire en règles et les mettre en application* » (Lardon *et al*., 2008)

QUELQUES DEFINITIONS DES PRATICIENS TERRITORIAUX…
(formulées lors des ateliers de co-construction du guide)

« C'est un outil de médiation entre acteurs »
« C'est un processus pour faire vivre ensemble des opinions différentes et concilier des expressions lobbyistes avec l'intérêt général »
« Elle aide à la dynamique de partage à travers des projets communs »
« C'est un appui technique au décider ensemble »
« C'est comment on mobilise l'argent public en fonction de la compétence des différents acteurs pour arriver à répondre au moindre coût aux problèmes de la vie quotidienne des habitants »
« C'est travailler en collaboration de façon à coordonner les actions pour répondre au mieux aux besoins des usagers et des citoyens »

2.2. La gouvernance territoriale ne doit pas être réduite à la participation

La gouvernance territoriale ne se limite pas à la **mise en œuvre de démarches participatives** ou concertées et ne peut donc pas être réduite à des dispositifs de concertation, médiation, participation, comme c'est souvent le cas. Ainsi que nous l'avons rappelé en introduction, la notion de gouvernance renvoie plus généralement à de nouvelles modalités et pratiques d'action qui supposent non seulement la participation au sens large mais aussi des innovations dans le pilotage. Il s'agit ainsi de mettre en place **une approche intégrée** permettant de concilier une pluralité d'objectifs, de mutualiser des services et des fonctions dans un souci de synergie et de rationalisation de l'action publique, le tout pour favoriser les approches transversales, mais aussi articuler les priorités entre territoires à différentes échelles.

(i) **Au niveau des changements dans l'animation de processus participatifs, il s'agit de faire évoluer les pratiques de travail** en élargissant les partenariats à de nouvelles combinaisons entre acteurs publics et privés, dont les objectifs, les habitudes de travail, et la temporalité des démarches peuvent très sensiblement différer. Par ailleurs, rappelons que la notion de participation recouvre une très large diversité de pratiques et d'objectifs qu'il est utile de préciser (voir encadré). Outre ses diverses modalités, la participation peut aussi être qualifiée en fonction des types de public qu'elle réunit. Il peut s'agir de la participation du simple citoyen (Conseil de quartier, Conseil de développement), ou de groupes institués (organisations professionnelles, associations…) ou de l'association des deux. Ainsi la gouvernance ne se résume pas à des articulations public-privé bilatérales du type de celles de la cogestion (le Conseil général dialogue avec la Chambre d'Agriculture, par exemple) mais suppose également une mise en dialogue des acteurs non publics du territoire entre eux et avec les acteurs publics. Une

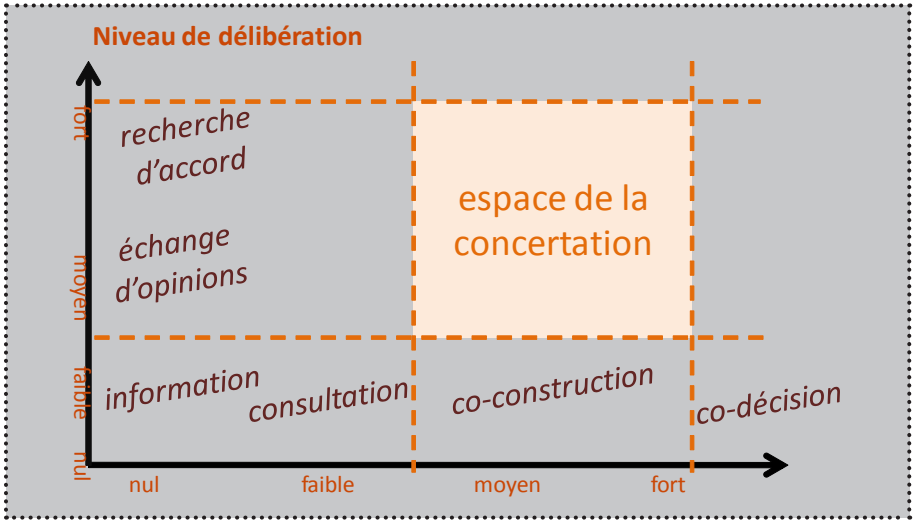
partition peut aussi, en simplifiant, être faite entre :

- d'une part, des pratiques de participation ou concertation qui consistent à associer institutions et organisations sociales et professionnelles dans la co-construction, la mise en œuvre ou le suivi-évaluation de politiques publiques locales ;
- et, d'autre part, des pratiques de participation citoyenne plus larges et plus récentes dont les périmètres et les objectifs peuvent être très divers.

Ces deux catégories ne sont pas exclusives l'une de l'autre et sont au contraire fréquemment conjuguées ensemble dans des protocoles divers où elles peuvent être mises en œuvre simultanément ou successivement. Alors que les relations avec certains types de parties prenantes relèvent d'approches traditionnelles, c'est la combinaison des démarches et l'élargissement à une « *mosaïque des parties prenantes* » (Torre, 2011) et à la société civile qui est innovante.

NIVEAUX DE PARTICIPATION

De nombreux spécialistes classent les processus participatifs en fonction de la répartition du pouvoir de décision. Cela va de la simple information des habitants (niveau faible), en passant par la consultation (demande d'avis sur des propositions déjà existantes), la co-construction de propositions (plus en amont que dans le cas précédent) jusqu'à des référendums décisionnels locaux qui attribuent un véritable pouvoir de décision aux participants. Outre ce classement en fonction de leur poids dans la décision, les processus participatifs peuvent également être caractérisés en fonction de l'intensité et de la nature des échanges entre les participants eux-mêmes. On trouve ici aussi bien des assemblées où les citoyens n'échangent pas ou très peu entre eux (cas d'une réunion d'information où les participants écoutent des intervenants), des assemblées où ils confrontent leurs points de vue (cas d'un débat) que des assemblées où ils tentent de se mettre d'accord (cas d'une conférence de citoyens ou d'un atelier de co-construction de projets). Cette dimension « délibération » est importante parce que l'échange entre pairs permet à chacun d'assimiler l'information, de la traiter et de se construire ainsi une opinion argumentée. Quant à la construction d'un accord ou d'une voix collective, elle a souvent un fort pouvoir d'interpellation des décideurs et joue un rôle de motivation important vis-à-vis des participants. Le terme très usité de concertation fait l'objet d'interprétations différentes et parfois abusives. Pour les spécialistes, il caractérise des processus non décisionnels mais influençant la décision, qui font appel au dialogue entre participants et le plus souvent à la recherche d'accord.



(ii) Au niveau des changements dans le pilotage, l'autre aspect innovant de la gouvernance territoriale relève du caractère intégré et transversal des politiques publiques qu'elle doit faciliter à travers des outils de pilotage adaptés. Il s'agit de mettre en correspondance les besoins et les moyens entre échelles. De fait cela se fait entre collectivités territoriales, ainsi qu'entre secteurs, l'objectif étant de pouvoir articuler les actions et, surtout, favoriser les pratiques de mutualisation. Impulsées par le référentiel du développement durable qui suppose de concilier une diversité d'objectifs, ces logiques se trouvent fortement renforcées par la réforme des collectivités territoriales et le contexte de pénurie des ressources financières. Ces facteurs introduisent de nouveaux impératifs qui transforment le pilotage des territoires au profit de mises en réseaux et de mutualisations de services. La gouvernance territoriale se doit alors de trouver et faire reconnaître des dispositifs adaptés, de façon à ce que ces nouvelles interactions fonctionnelles se traduisent par un renforcement de la solidarité des territoires. Là encore, l'enjeu est de créer les conditions d'un apprentissage collectif entre territoires de façon à maintenir, voire renforcer, les processus de proximité organisée dans un contexte où la transformation des mobilités et l'hétérogénéité croissante des parties prenantes sont porteuses « *de dimensions conflictuelles* », notamment en contexte périurbain (Torre, 2011). Cette dimension multi niveaux ou multi territoires constitue le principal enjeu au niveau du pilotage des territoires.

L'organisation du pilotage et l'évaluation peuvent représenter des clés pour positionner le cadre et les produits auxquels devront aboutir les dispositifs et actions menées en matière de gouvernance. Les enquêtes de terrain réalisées dans le cadre du projet Gouv.Innov ont montré que les agents de développement

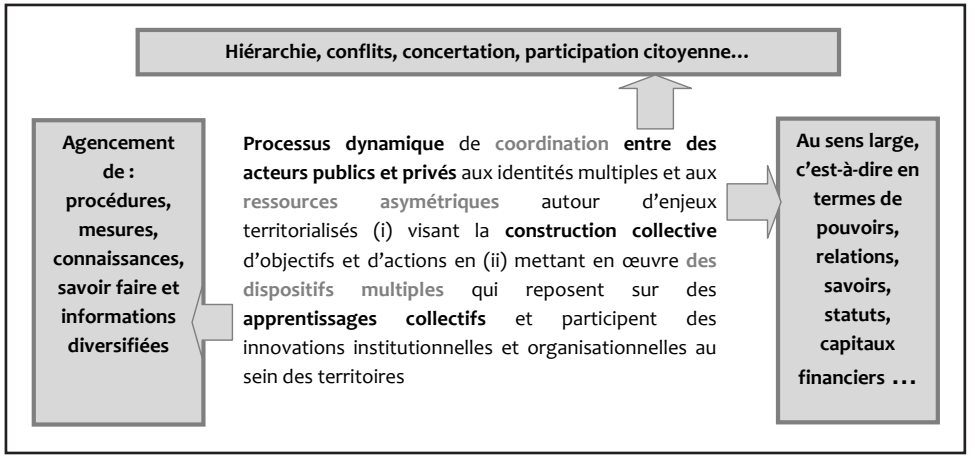
[3]Ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire» (Lardon et Pin, 2007).

et les structures de gestion voulaient se réapproprier l'ingénierie territoriale[3], ce qui suppose une transformation des relations avec les bureaux d'études. L'Observatoire national des Agendas 21 (2009) insiste sur l'importance accordée au pilotage et au fait qu'il doit s'accompagner d'une internalisation de certaines tâches, en particulier le diagnostic, pour favoriser les habitudes de travail en commun et une meilleure appropriation de la démarche.

2.3. Une définition de la gouvernance territoriale propice à l'analyse

Face à la polysémie rencontrée à propos de la gouvernance en général, et de la gouvernance territoriale dans une moindre mesure, les chercheurs et partenaires du projet Gouv.Innov ont élaboré une définition de travail qui permet de délimiter le champ des actions devant être observées, analysées et mises en œuvre dans ce cadre. Il s'agit volontairement de déployer l'ensemble des composantes de façon à s'approprier le terme et l'entendue des interactions, des besoins d'information et de compétences qu'il recouvre. Bien évidemment, sa longueur nuisant à sa simplicité, cette définition perd de la lisibilité, mais elle reste opérationnelle dans la mesure où elle permet de décomposer le processus de gouvernance territoriale en un certain nombre de mots-clés auxquels il convient de porter attention. Par ailleurs elle a permis d'élaborer une grille d'analyse, pensée de façon plurielle par rapport aux phases des politiques publiques, de façon à pouvoir étudier les dispositifs de gouvernance à différents moments (*ex ante, in cursus* et *ex post*). Cinq grandes rubriques ont donc été définies qui correspondent à trois degrés complémentaires d'analyse (voir tableau 1). Les deux premières rubriques (comprendre les institutions et les dispositifs multiples ; comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses) portent sur la connaissance des institutions, des procédures, des réseaux d'acteurs et des enjeux. Elles correspondent à des études descriptives d'état des lieux, préalables à des investigations plus fouillées. Le terme d'analyse des deux rubriques suivantes (interactions fonctionnelles et territoriales) renvoie à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes ou des formes d'observation participante. Enfin la notion d'évaluation (produits et effets) intègre une logique de réflexivité et nécessite des besoins d'information plus importants. Outre ces niveaux, la grille d'analyse distingue les questions selon qu'elles renvoient à des composantes structurelles ou dynamiques de la gouvernance territoriale.

Ainsi la définition proposée de la gouvernance territoriale permet d'insister sur les enjeux de coordination dans des situations d'asymétrie ainsi que sur la nature du processus, dynamique et mobilisant des apprentissages collectifs.

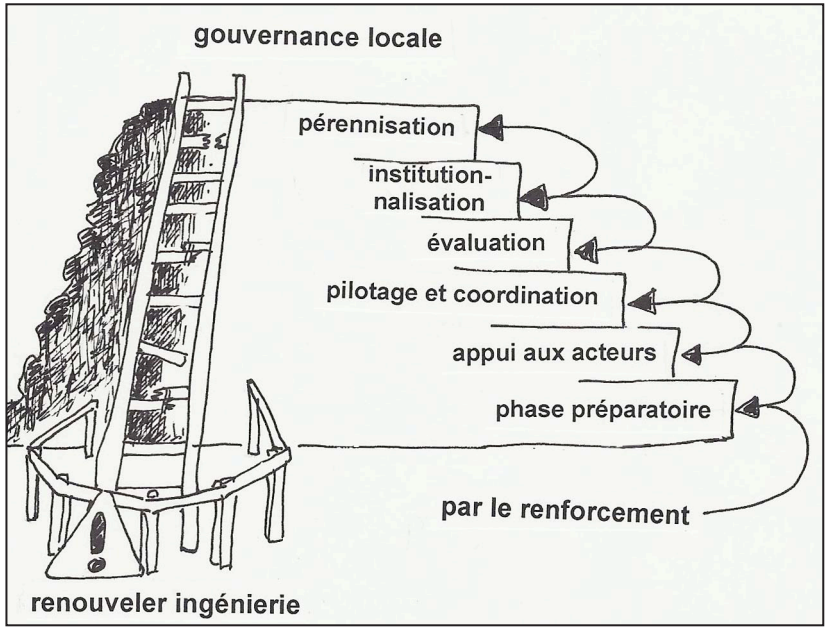

Hiérarchie, conflits, concertation, participation citoyenne…
Agencement de : procédures, mesures, connaissances, savoir faire et informations diversifiées
Processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (ii) mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires
Au sens large, c'est-à-dire en termes de pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers …

COMMENT SE SERVIR DE CETTE DEFINITION POUR DECRYPTER UNE SITUATION ? UN EXEMPLE EN FORMATION INITIALE

Cette définition de la gouvernance territoriale peut être utilisée comme grille de lecture d'une situation locale : par exemple un projet d'aménagement, d'innovation ou de développement local, ou alors l'action d'une instance, d'un organisme ou d'un collectif, sur un territoire donné. La démarche a été testée dans un module de cours auprès d'élèves-ingénieurs de Montpellier Supagro, portant sur l'intervention auprès de collectifs. Après avoir été expliquée, la définition a été déclinée en fonction des composantes et des processus que le concept de gouvernance territoriale incorpore. Les composantes sont les acteurs, les institutions, les territoires et les dispositifs-supports (politiques, procédures, réglementations, subventions…) de la situation étudiée. Les processus sont les modes de participation, de coordination, de délibération, d'apprentissage, de réorganisation et de territorialisation, qui émaillent son déroulement. Les composantes ont été recensées et classées (ex : types d'acteurs et fonctions occupées). Des critères ont été définis pour saisir les processus observés (ex : participants au projet, formalisme et fréquence des coordinations…). Ensuite, ces critères ont été renseignés en visualisant un DVD relatant trois histoires de développement dans des territoires ruraux fragiles (Coudel *et al*., 2009). Les étudiants ont projeté le film tout en notant les éléments de gouvernance et leur chronologie d'apparition. Cette mise en forme de la gouvernance territoriale « en train de se faire » a permis de dégager différents modes de gouvernance, et d'en saisir les effets sur l'évolution des projets. L'exercice s'est clos par un débat sur les facteurs favorables à une gouvernance territoriale pour un développement durable, et sur les obstacles à éviter pour y parvenir.

Tableau 1 : Grille de référence pour analyser la gouvernance territoriale

MOTS CLES DE LA DEFINITION	COMPOSANTES STRUCTURELLES	COMPOSANTES DYNAMIQUES
1a. Comprendre les institutions et les dispositifs multiples		
Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples	Quels sont les dispositifs existants par rapport à la question étudiée ? Quelle est la genèse des dispositifs ? Quel est le facteur ou l'événement déclenchant ? Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation…) ? Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel) ? Comment sont pris en charge les points de vue divergents ? Comment et par qui sont-ils organisés ? Quel est la légitimité de ces dispositifs ? Y a-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif(s) ? Comment ont-ils été réglés ?	
1b. Comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses		
Acteurs publics et privés avec des identités multiples	Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Qui sont les absents ? Quels sont leurs valeurs et leurs représentations, leurs intérêts et leur justification ? Quels sont les responsabilités et les ressources institutionnelles ? Quels sont les acteurs qui ont des mandats multiples ?	Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formés entre privé et public ? Quels acteurs ont l'intention de multiplier les mandats ? Quelles trajectoires envisagent-ils ?
2a. Analyse des interactions fonctionnelles		
Ressources (partagées et asymétriques)	Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relations, finances, temps, évaluation) utilisés ? Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ? Comment le pouvoir (politique) est-il distribué ? Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ? Quelle est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès) et l'utilisation de l'information (observatoire, SIG, résultats d'enquêtes) sur le(s) territoire(s) ? Quels sont les conflits ?	Le dispositif a-t-il permis un(e) meilleur(e) accès/distribution aux ressources ? Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ? Comment ont évolué les conflits (changements d'acteurs, d'objet, lieux, conséquences…) ?
2 b. Analyse des interactions territoriales et contextuelles		
Enjeux territorialisés	Quels sont les spécificités du ou des territoire(s) ? Quels sont ses liens (négociations et synchronisations) avec les autres échelles (notamment caractère multi niveau et multi appartenance des acteurs) ? Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils avec les enjeux locaux ? A quels enjeux répond la gouvernance sur le(s) territoire(s) ? Quels enjeux représentent la gouvernance pour le territoire ?	Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ? Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application…) ?
3. Évaluation des pratiques, des produits et des effets		
Construction collective (objectifs et actions)	Comment sont définis les objectifs ? Comment sont-ils atteints ? Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?	Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées ?
Apprentissages collectifs	Quels types d'objets intermédiaires, de savoirs et d'apprentissages ont facilité la mise en place de la gouvernance ? Quels apprentissages ont été créés ? A qui bénéficient ces apprentissages ? Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ? Y a-t-il prise de conscience du caractère systémique et de la complexité territoriale ?	Quels outils sont utilisés pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ? Y-a-t-il eu la création d'un langage commun et de mythes organisationnels ?
Reconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles	Les dispositifs permettent-ils la coordination entre les acteurs, par rapport au fonctionnement, l'élaboration des projets ? Sont-ils reconnus par tous les acteurs et en particulier les acteurs publics ? Existe-t-il des nouvelles relations, pratiques de travail qui font sens pour les acteurs ?	Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ? Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ? Les dispositifs ont-ils fait l'objet de stratégies d'appropriation ?



Deuxième partie

Comment renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale ?

1. Renforcer les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance
2. Renforcer l'appui aux acteurs
3. Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique
4. Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance
5. Renforcer en institutionnalisant et en pérennisant

Rappelons que **l'ingénierie de la gouvernance territoriale recouvre « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires ».** Certains outils sont spécifiques, d'autres plus classiques retrouvent une originalité dans de nouvelles modalités de mise en œuvre, plus participatives et/ou plus intégrées. Il s'agit d'un appui au pilotage et au décider ensemble à l'échelle des territoires, mais aussi en interaction entre échelles dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux. Le but est de coordonner les ressources entre les territoires, notamment à l'échelle régionale, là où sont définis de nombreux schémas stratégiques. Un recoupement existe aussi avec l'ingénierie de la participation qui concerne les interactions avec les parties prenantes et plus largement avec la population et les citoyens. On peut envisager les outils et dispositifs d'ingénierie de la gouvernance en fonction des grandes étapes de la construction des projets territoriaux : le diagnostic, l'élaboration du plan d'action, la mise en œuvre des actions, le suivi, l'évaluation… C'est cette voie opérationnelle que nous allons précisément suivre dans les développements qui suivent. On envisagera donc, successivement, les phases préalables de préparation des protocoles de concertation et des partenariats, les phases d'accompagnement et d'appui aux apprentissages, les aspects liés au pilotage et à la coordination avant d'aborder la question de l'évaluation et de l'institutionnalisation de ces pratiques innovantes.

Chapitre 1. Renforcer les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance territoriale

1.1. Comment appréhender la gouvernance territoriale ?

Dans le cadre d'un diagnostic territorial, il convient d'identifier les différentes expériences collectives, les dispositifs, les outils et les ressources existants qui peuvent contribuer à la gouvernance du territoire. L'accent doit être mis sur les ressources humaines, au sens où il s'agit d'identifier les acteurs leaders et les réseaux sociaux (voir encadré). Cela peut être pour mieux comprendre les dynamiques fonctionnelles existantes et propices à porter des projets. Mais cela peut être aussi le préalable à des démarches participatives pour identifier les parties prenantes qui peuvent/doivent être mobilisées (élus, techniciens, acteurs économiques, acteurs associatifs, population (en distinguant les jeunes, les actifs, les exclus…)). La compréhension des dynamiques fonctionnelles suppose une mise en perspective historique des phases, actions, polémiques qui se sont déroulées sur un territoire. Des approches sous forme de matrice chronologique emboîtant différents domaines, encore appelée « analyse de chronique », peuvent facilement éclairer la mise en évidence des phases plus ou moins synchrones et l'identification de facteurs de blocage (voir encadré). Néanmoins, ce type d'analyse, s'il trouve naturellement sa place dans des démarches de diagnostic, ne doit pas rester un apport de connaissance statique, mais bien au contraire être périodiquement complété, actualisé, révisé de façon à constituer une sorte d'analyse en continu du jeu d'acteurs et permettre notamment d'anticiper des freins ou des opportunités, ou encore de réviser par exemple les listes d'acteurs à associer…

LES OUTILS DE TYPE « ANALYSE DE CHRONIQUE »

La gouvernance territoriale étant par définition évolutive au gré des relations entre acteurs qui s'établissent et se recomposent en permanence, recourir à des outils chronologiques permet de saisir les mouvements qui s'opèrent tout au long d'un projet. Ce travail de suivi peut se faire *ex-post*, dans une perspective d'évaluation-bilan, ou *in itinere* pour guider l'action. L'analyse de chronique répond à ces objectifs. La situation de gouvernance est alors vue comme un dispositif, c'est-à-dire un faisceau d'éléments hétérogènes (acteurs, objets, discours, décisions, débats, etc.) organisés en vue d'une finalité. Le dispositif est l'agencement entre ces éléments. Pour le décrire, on peut en dresser la chronique, c'est-à-dire narrer l'histoire d'un projet, de son émergence à la situation actuelle. Il s'agit alors de recenser et dater « ce qui se passe » en collectant diverses informations que nous pouvons regrouper en quatre familles : **(1) les acteurs (individuels et/ou collectifs)** : qui est présent ? Qui entre, qui sort du dispositif ? Quels sont leurs rôles et leurs liens ? Quelle est leur légitimité ? ; **(2) les actions concrètes** qui sont réalisées : qu'est-ce que le dispositif produit ? Qu'est-ce qu'il fait faire aux acteurs ? Quels résultats sont obtenus ? ; **(3) les controverses**, c'est-à-dire ce qui fait débat au sein du dispositif : quels sont les thèmes de débat dans les réunions ? De quoi parlent les médias ? Comment ces débats évoluent au fil du temps, moyennant quels effets ? ; **(4) le contexte**, c'est-à-dire les événements ou faits qui surviennent de l'extérieur et qui impactent le dispositif : quelles évolutions du contexte jouent sur la dynamique du dispositif (acteurs, actions ou controverses) ? Comment évaluer « l'effet contexte » : négatif ou positif, accélérateur ou frein, stabilisation ou fragilisation ?
Des tableaux synoptiques de type organigramme dans le temps permettent d'organiser ces informations et d'aider à l'interprétation. Cette synthèse permet de repérer les configurations du dispositif lors des moments-clés de la vie du projet en vue d'en tirer des enseignements pour l'action. Des logiciels spécifiques peuvent être mobilisés pour faciliter la réalisation de ces organigrammes. Citons par exemple le logiciel libre Qualitel logigramme.

Un exemple de chronique : analyse du GTUA (cf. partie 3, chap. 4)

Période 1 : 2000 à 2007
Groupe restreint
Relation de confiance
Période 2 : 2008
Ouverture du groupe
Développement de sa notoriété
Période 3 : 2009
Tensions internes
Difficultés à construire des compromis
Période 4 : 2010-2011
Interrogations sur le devenir du groupe
Contexte
Réforme Générale des Politiques Publiques et de l'administration territoriale
Loi SRU
Réforme droit du sol
Élections CA
Grenelle de l'environnement : exploitation HQE et PV
Circulaire Barnier
LMA 2010
Acteurs
3 collèges fondateurs
Etat : DDAF, DDE
Prof. agr : CA, FDSEA, CDJA
Collectivités : CG34, AM34
Experts invités AFDR
Groupe restreint confiance
Augmentation générale de la participation et particulièrement de celle de la profession agricole
Nouveaux acteurs agricoles
Ouverture à de nouveaux invités
CCI, CDT, etc.
Altercation FDSEA /DDE sur construction en zone inondable
CAUE
Intervention dir. CA et DDTM : rappel statut non décisionnel du GTUA « et non un lieu de pouvoir »
STAP-DRAC
Controverses
Constructibilité en zone agricole
Composition GTUA
Conditions de développement de l'énergie photovoltaïque
Constructibilité en zones inondable et littorale
Quelle articulation entre GTUA et CDCEA?
Actions
Mutualisation d'information sur évolutions réglementaires
ZAP
PAEN
Modification intervention DDAF dans instruction des PC
Réforme droit du sol
DGEAF
Trames vertes
Présentation DDTM
Volet urbanisme LMA / CDCEA
Pôle d'excellence rurale
Groupes travail / élaboration d'outils d'aide à la décision à direction des élus, services instructeurs et agriculteurs
-Charte aménagement et gestion durable des territoires ruraux
-Règlement de la zone agricole
-Parcours à la construction en zone agricole
-Hameau agricole + Etude juridique
Plaquette « Communes rurales et projets touristiques »
Colloque / plaquette « agriculture et planification territoriale »
Annonce d'un groupe de travail sur photovoltaïque puis abandon
Annonce d'un groupe de travail sur constructions en zone inondable et littorale : sans suite
Informations sur dynamiques locales d'aménagement territorial ou de protection / valorisation des espaces agricoles
Scot Montpellier
Scot Bassin de Thau
Scot Pays de l'Or
Visite Hameau Agricole St Geniès des Mourgues
Scot Bassin de Thau
Journée APU : visite Aubagne
Etude DRAF potentiel agronomique des sols
Scot Biterrois
Visite centrale photovoltaïque
Scot Pic St Loup
PNR Haut Languedoc
Charte paysagère Costières de Nîmes
OCAGER
Salagou
Pôle oenotouristique Lunel
LMA et DGEAF
Etude potentiel agronomique sols

L'ANALYSE DES RESEAUX SOCIAUX : UNE APPROCHE QUI PRIVILEGIE L'ETUDE DES DYNAMIQUES SOCIALES PAR L'ANALYSE DES INTERACTIONS ENTRE ACTEURS

La notion de « réseaux sociaux » est aujourd'hui reprise dans la vie courante, notamment pour désigner des applications internet qui permettent aux individus d'échanger librement des informations, mais la notion scientifique est tout autre. L'analyse des réseaux sociaux constitue pour les sociologues une manière d'appréhender la société et les phénomènes sociaux, non pas de manière classique à travers des catégorisations *a priori* du monde social (classes sociales, genre, groupe ethnique, etc.), mais par une observation empirique des interactions sociales entre les unités sociales (qui peuvent être des individus, des groupes d'individus, des organisations, etc.) qui participent à ces phénomènes. L'élément structurant des dynamiques sociales (et l'unité d'observation choisie) n'est donc plus l'unité sociale mais l'interaction, c'est pourquoi on qualifie cette approche « d'interactionnisme structural ». « *L'analyse de réseau n'est pas une fin en soi mais le moyen d'une analyse structurale dont le but est de montrer en quoi la forme du réseau a une incidence sur le phénomène analysé, tout en étant le résultat des interactions qui y ont cours* » (Degenne et Forsé, 2004). On prête à la sociologie américaine des années 1970, et plus particulièrement à Harrison White, la paternité de ce courant de la sociologie. Mais ces travaux se sont fondés sur des apports théoriques successifs de la psychosociologie (Jacob Moréno, 1934) et de l'anthropologie sociale anglaise (John Barnes, 1954). Aujourd'hui, l'analyse des réseaux se développe progressivement dans de nombreuses disciplines. Parmi les approches développées pour analyser les relations sociales, l'analyse des réseaux sociaux est la plus courante. La méthode des chaînes relationnelles propose une approche dynamique des réseaux illustrée par des travaux célèbres tels l'expérience du « petit monde » (Milgram. 1967) ou l'accès à l'emploi de Mark Granovetter (1974), moins utilisée.

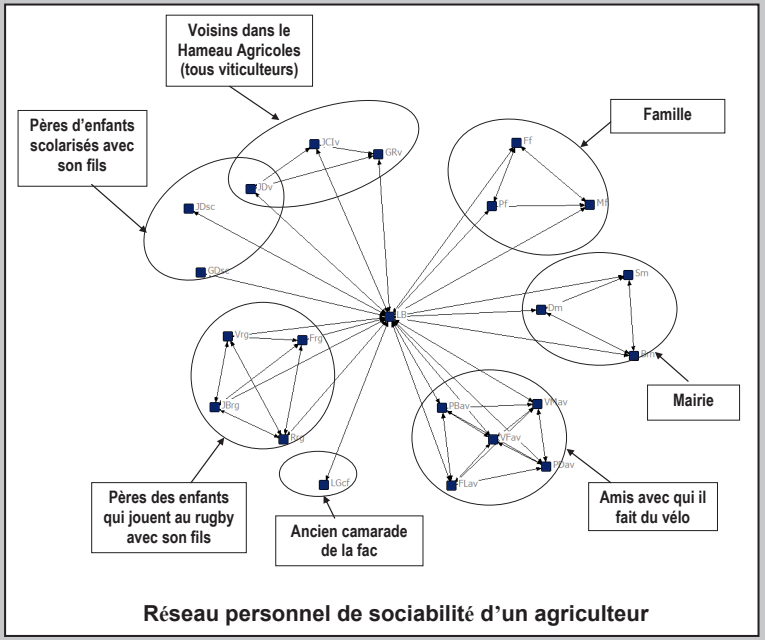
Qu'est-ce qu'un réseau social ? : C'est un ensemble de relations entre des unités sociales qui peuvent être des individus, des groupes, des organisations. Mais la pluralité des relations liées à des réalités sociales aussi diverses que la parenté, la sociabilité, le marché, etc., révèle la difficulté à repérer et circonscrire des réseaux. Deux approches principales permettent d'identifier deux types de réseaux sociaux :

- **L'analyse de réseaux « complets »**. Elle cherche à reconstituer de manière exhaustive l'ensemble des relations au sein d'un ensemble qui constitue le réseau complet. Celui-ci est délimité de trois manières : soit on définit au préalable un ensemble d'unité sociales à observer (un groupe d'individus, une organisation, une ensemble d'organisations…), soit on cerne le réseau en en définissant un seuil de participation qui conduit à opérer une sélection des unités sociales et dont de délimiter le réseau, soit on cherche à trouver « les limites naturelles » du réseau par la méthode d'enquête de proche en proche. Une fois l'ensemble des relations obtenu, on s'attache à mettre en évidence les caractéristiques structurales du réseau qui interagissent avec le fonctionnement de l'ensemble étudié.
- **L'analyse de réseaux « personnels »**. On s'intéresse ici, non plus aux relations d'un ensemble d'unités sociales mais à celles d'une unité sociale spécifique, en général l'individu, raison pour laquelle on parle de « réseaux personnels ». On identifie le réseau en déterminant un type de relation sociale à étudier (relation d'amitiés, …

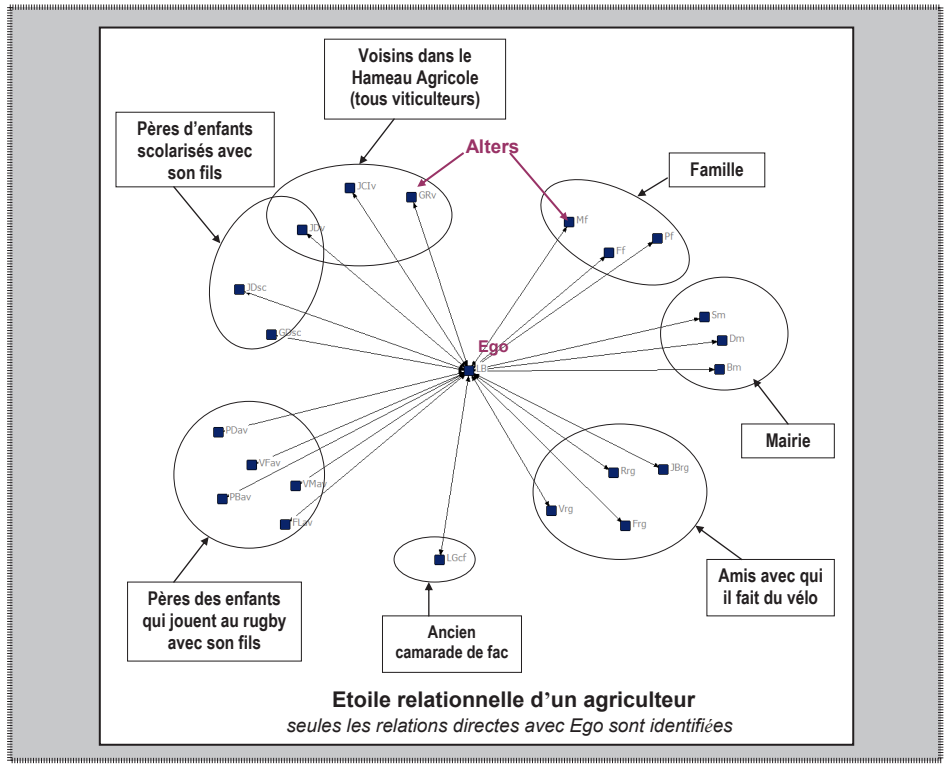
…de voisinage, etc.) sur un échantillon d'individus prédéfini (lieu de résidence, âge, etc.). On appréhende alors des réseaux dits « ouverts » dont on restreint les limites en spécifiant les critères de repérage des relations. Si on réduit l'analyse aux relations directes de la personne (appelée « *ego* »), on détermine son « étoile relationnelle ». Si on demande à ego de décrire les relations entre les personnes qu'il a citées (appelées « *alters* »), on obtient son « réseau personnel ».

Comment représente-t-on un réseau social ? : Le sociogramme est la représentation graphique du réseau social. Il est constitué de sommets représentant les personnes et généralement appelés « points », « nœuds » ou « acteurs », et de liens représentants les relations entre les individus. Il existe plusieurs types de sociogrammes. Ils se distinguent par la manière dont ils informent sur les individus (nœuds) et sur les liens. On parle de sociogramme « binaire » si celui-ci indique uniquement l'existence de la relation, de sociogramme « valué » s'il indique la présence et l'intensité de la relation, de sociogramme « signé » s'il traduit l'attirance ou le rejet, de sociogramme « polarisé » s'il spécifie le sens et la réflexivité de la relation. Les sociogrammes peuvent intégrer des relations dites « simples » (le lien représentant un seul type de relation) ou « multiplexes » (représentant plusieurs types de relations). Une batterie d'indicateurs permet également de caractériser les réseaux et leur structure.

Exemple de sociogrammes des réseaux sociaux personnels à partir des membres de groupe de travail associé à un diagnostic



Réseau personnel de sociabilité d'un agriculteur



Etoile relationnelle d'un agriculteur

seules les relations directes avec Ego sont identifiées

1.2. Comment renforcer le pilotage de la participation et des partenariats ?

Les analyses en termes de gouvernance insistent sur la pluralité des acteurs qui participent à l'action publique, par opposition au modèle traditionnel du gouvernement qui favoriserait la concentration du pouvoir et la gestion néo-corporatiste des intérêts sectoriels. Cependant le choix des acteurs et leur mobilisation sont des tâches qui se révèlent difficiles, en particulier, dans les territoires ruraux et plus encore péri urbains, où l'on observe des difficultés particulières concernant la participation des agriculteurs. Soulignons cependant que tous les acteurs ne se retrouvent pas dans cette injonction à coopérer avec les pouvoirs publics et que cette position doit être considérée comme défendable. Ainsi certains citoyens se placent plutôt en consommateurs (parfois vigilants) de l'action publique alors que certains acteurs collectifs peuvent se situer plutôt dans une position de contre-pouvoir ou un rôle de contrôle de l'action publique (veilles citoyennes, etc.). Il est capital de bien définir le contexte, les rôles des participants, les fonctions (information, co-construction…), les limites du processus de participation. Il convient d'être notamment clair sur les implications et les interactions entre élus/techniciens/société civile, le partage initial des rôles pouvant évoluer en fonction de la réussite ou de l'échec de certaines étapes du processus.

Qui sont les acteurs de la participation ?

Dans la gouvernance, de nouveaux groupes organisés ne trouvant pas leur origine dans une différenciation socio-économique ou socioprofessionnelle (comme les syndicats de salariés ou les syndicats patronaux généralistes ou de branches) font leur apparition comme acteurs. Ces groupes sont fondés sur des valeurs dites « post-matérialistes » (Inglehart, 1977). Typiquement, il s'agit des mouvements environnementalistes, féministes, régionalistes, de consommateurs, etc., ce qu'on a appelé les « nouveaux mouvements sociaux » (Touraine, 1978). Ainsi, selon Rosanvallon (2008), « *le mode de constitution du social s'est transformé, les statuts, les classes ont laissé la place à des modes d'appariement sélectif, des rapprochements ponctuels, de communautés d'épreuves ou de solidarités de territoire* », rejoignant la notion de communauté de destins évoquée pour définir les nouveaux types de territoires vécus (Caisse des dépôts, 2009). Ces groupes sont effectivement montés en puissance au cours des dernières décennies tandis que les groupes d'intérêt traditionnels (syndicats de salariés mais aussi d'agriculteurs), habitués à des négociations plus corporatistes, ont des difficultés à trouver leur place dans la gouvernance. Ce n'est pas que les stratégies de coopération avec les pouvoirs publics leur soient étrangères (le monde agricole a montré sa capacité à travers des années de cogestion de la politique agricole), mais le dialogue avec d'autres secteurs de la société (associations, entreprises, etc.) reste complexe et suppose de savoir passer d'un registre de langage à un autre, de susciter des alliances, etc. Trouver sa place dans une relation duale avec les pouvoirs publics n'est pas la même chose que de se situer dans un dispositif pluri-acteurs, nécessairement plus complexe.

L'illusion de l'égalité et de la symétrie

Les acteurs dans la gouvernance territoriale sont parfois présentés comme étant sur un pied d'égalité dans la mesure où chacun est invité à participer, où les discussions sont parfois franches, etc. Mais la réalité est souvent différente : leurs intérêts, leurs ressources (disponibilité, compétences, réseaux d'interconnaissances, accès aux médias…) et leurs implications sont variables. Les impératifs de coopération mis en avant dans les espaces de concertation tendent à sous-estimer les inégalités et les oppositions, au profit d'une supposée égalité et la recherche de convergences. C'est un objectif pédagogique qu'on peut comprendre, sinon défendre, mais qui a des effets pervers, notamment celui de masquer certaines dimensions de la réalité. L'un des enjeux n'est-il pas de savoir créer des espaces de *dissensus* en même temps que des espaces de consensus ? On pourrait également songer à créer du dialogue « non ingénu » en prenant en compte les inégalités de statut, d'accès à l'information, de pouvoir, etc. ? Ce sont là des questions de pouvoir, de construction de voix collectives là où elles n'existent pas, de « montée en capacité » des acteurs locaux qui sont rarement abordées. La recherche d'une meilleure représentativité des participants suppose d'avoir une stratégie et des méthodes de sélection mais surtout d'avoir pu identifier préalablement des lieux ou des moyens pour les trouver : marchés, monde associatif… et éventuellement d'avoir effectué une analyse préalable des réseaux sociaux (voir Partie 2, Chapitre 1, 1.1.)).

De nouvelles légitimités

La gouvernance pose aussi la question de la place du politique. Qu'elle soit mobilisée dans une perspective analytique (ce qui est) ou normative (ce qui devrait être), la gouvernance confère un rôle moins central qu'autrefois aux représentants légitimement désignés par le vote. En outre, la montée des intercommunalités depuis une dizaine d'années rend plus aigu ce problème en retirant à ces élus (désignés par d'autres élus et non pas issus directement du suffrage universel) la légitimité du vote direct. Ce n'est donc plus la position de celui qui décide (l'élu) qui confère la légitimité à la décision, mais plutôt la procédure d'élaboration de celle-ci, jugée par son caractère participatif, sa transparence, etc. Cette évolution est source de divergences et de tensions.

Dans le même temps, le principe de gouvernance territoriale valorise des acteurs (économiques et associatifs) qui peuvent rarement se prévaloir d'une forte représentativité et dont le rôle de porte-parole de la « société civile » est loin d'être assuré. En effet, leur assise sociale (nombre d'adhérents) est parfois très limitée et en tout état de cause sans commune mesure avec le nombre de participants au suffrage universel dont peuvent se prévaloir les élus, même en période de crise des élections… D'ailleurs, il n'est pas certain que la population les considère comme ses porte-voix, mais plutôt comme des acteurs collectifs ayant leur propre logique et leurs propres enjeux de pouvoir. Ils doivent donc rechercher d'autres sources de légitimité que la représentativité. Ils en trouvent par exemple dans leur expertise (cas des associations naturalistes), leur connaissance du « terrain » (proximité avec la population, compétence d'usage) ou leur capacité d'alerte (liens avec les médias, pouvoir de mobilisation de l'opinion publique).

Cette question de la légitimité des acteurs est cruciale dans le jeu de la gouvernance car elle conditionne la reconnaissance de chacun par les autres et la qualité de la coopération qui peut s'instaurer entre eux. La « construction » de ces acteurs ne va donc pas de soi. La plupart d'entre eux, pour être jugés comme des interlocuteurs respectables par les autres, doivent faire la preuve de leur représentativité, ou bien de leur compétence, ou encore de leur réputation, voire de leur civilité et de leur respect des règles du dialogue. Ils peuvent, à l'inverse, faire l'objet par les autres de tentatives de délégitimation, souvent dans le but de créer une configuration plus favorable des rapports de force. Une des difficultés est qu'il n'existe pas, comme dans une conception plus traditionnelle du gouvernement, une mesure unique de légitimité qui serait la représentativité.

Appréhender le processus de participation comme un projet donnant lieu à une charte

La préparation de la participation, depuis la sensibilisation préalable jusqu'à la rédaction d'une charte de la participation, constitue une phase cruciale qui ne doit pas être négligée. Comme pour toute innovation, il existe des moments-clés plus propices pour la mise en place de ces processus participatifs. Il convient bien évidemment de s'articuler avec les agendas politiques. L'existence de moments de crise peut constituer un moment favorable ainsi que dans certaines conditions des injonctions administratives qui conduisent à revoir les coordinations, les

partenariats. Dans tous les cas, les nouveaux dispositifs de gouvernance - en ce qu'ils nécessitent des apprentissages - imposent des rythmes particuliers et du temps pour l'appropriation des nouvelles compétences et la constitution de routines de fonctionnement.

La mise en place d'une démarche participative constitue en elle-même un projet qui doit être préparé en amont, en utilisant des méthodes de conduite de projet. Il est recommandé de réfléchir à un protocole de participation, voire de concertation qui définisse :

- les acteurs qui doivent être mobilisés ;
- les méthodes de recrutement de ces acteurs ;
- la période ;
- les délais en fonction des agendas existants ;
- les objectifs ;
- et la stratégie de communication qui va accompagner l'opération.

Il est aussi recommandé, lors de la conception du protocole, de penser à utiliser le plus possible une diversité d'outils. Par exemple :

- la constitution de *focus groups* ;
- l'organisation de réunions publiques ;
- la mise en place d'un site web ;
- la réalisation d'enquêtes en ligne, voire même sur le terrain ;
- ainsi que des outils de communication au cours du processus et de restitution à son issue.

Il convient ici de distinguer des procédures participatives ponctuelles à l'occasion d'un projet - qu'il s'agisse de projet de territoire ou d'opération (aménagement, équipement…) -, des procédures participatives ponctuelles s'inscrivant ou prolongeant le projet de territoire et des procédures institutionnalisées de type Conseil de développement. La mise en place de groupes techniques en fonction des thèmes est en général l'opération centrale du processus. Ces groupes peuvent être évolutifs quant aux thèmes traités. Leur composition s'appuie sur un répertoire actif des acteurs déjà mobilisés ou susceptibles de l'être. Il convient d'être attentif au fait que la mobilisation régulière de certaines personnes conduit souvent à faire émerger des leaders territoriaux, qui risquent par la suite de monopoliser les interactions, au risque d'en éclipser d'autres.

La recommandation essentielle au niveau de la sélection des participants est de chercher le plus possible à décloisonner et diversifier leurs profils. Toutefois l'équilibre est difficile entre d'une part les besoins de pérennisation des participants pour bénéficier d'effets d'expérience et, d'autre part, les besoins de diversification, en particulier pour les procédures institutionnalisées où une formation des acteurs est mise en place en début de procédure. L'articulation entre Pays et projet Leader[4], notamment au niveau des conseils de développement et des

[4] Rappelons que le programme Leader implique une gouvernance particulière avec des comités de programmation qui doivent avoir une majorité de membres privés (associations, représentants professionnels…).

Groupes d'Action Locale (GAL) est une recommandation fréquente. Elle permet notamment de mieux équilibrer la représentativité des instances participatives et de bénéficier de transferts d'expériences et d'effets de synergie pour l'évaluation de la charte de Pays (ETD, 2005). La spécificité de la gouvernance des projets Leader au niveau de la composition des comités de programmation (majorité de membres privés [associations, représentants professionnels…]) ne se limite pas à la composition du comité de programmation. Elle doit être vérifiée pour chaque réunion où un double *quorum* s'applique : *a minima* 50% de présents et plus de 50% de privés présents. Ainsi par exemple en Gévaudan-Lozère, le lien Pays-Leader est très fort, car le programme Leader est porté directement par le Pays tandis que les membres du comité de programmation sont les membres du bureau du Pays. Par ailleurs le caractère innovant des projets Leader peut contribuer à la transversalité des actions, tandis que dans son esprit l'initiative Leader recommande aussi d'améliorer la gouvernance des territoires de façon à mieux mobiliser le potentiel de développement endogène de ces territoires (UE, 2006). *In fine*, cette phase de préparation du processus de participation conduit en général à la rédaction d'une charte. Elle peut aussi aider à la définition du cahier des charges de l'appel d'offres pour recruter un cabinet de consultants spécialisés. Dans tous les cas, elle doit permettre de clarifier les rôles respectifs, les phases et étapes : elle joue ainsi un rôle de cadrage sur le processus de décision qui s'ensuivra.

EXEMPLE CLASSIQUE DE CHARTE DE LA PARTICIPATION : LA CHARTE DU BASSIN DE THAU

Le territoire de Thau a démarré en 2005 un processus de planification territoriale, coordonné par le Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT), consistant à élaborer simultanément et de manière intégrée plusieurs outils pour dégager une vision partagée de l'avenir : SCOT, SAGE puis Natura 2000. Dès le début, les élus et les techniciens du SMBT ont souhaité renforcer la participation des acteurs socio-économiques et de la population. Le principe a consisté à partir d'un premier groupe d'une centaine d'acteurs réunis lors des premières journées du SCOT, puis à l'élargir en invitant par le bouche à oreille et par voie de presse de nouveaux acteurs à s'engager. Très vite a été ressenti le besoin d'organiser l'élargissement de la participation en clarifiant les « règles du jeu » pour articuler démocraties représentative et participative. Une charte, inspirée de celle du Grand Lyon, a alors été co-rédigée en 2006 par deux élus référents et des chercheurs engagés dans le processus. Elle comprend 24 articles organisés en 4 parties. La première, à visée pédagogique, donne les objectifs généraux de la participation. La deuxième identifie les différentes catégories d'acteurs de la participation sur Thau et indique leurs rôles respectifs. Les orientations et les engagements en matière d'information, de consultation et de participation active sont détaillés dans la troisième partie, notamment pour le SMBT au cœur de ce dispositif participatif. Enfin, la dernière partie concerne le pilotage, le suivi et l'évaluation de la participation. Pour en savoir plus : http://www.smbt.fr/ Fichier PDF de la charte téléchargeable dans le menu SCOT/participation.

EXEMPLE DE CONSTRUCTION PARTICIPATIVE :
LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU DEPARTEMENT DU GARD

L'originalité de cette charte tient au fait qu'elle a été construite par dix-neuf citoyens gardois tous volontaires et issus d'horizons divers, avec l'appui de la Mission Évaluation Organisation et Pilotage. C'est donc le produit de l'expertise citoyenne destiné à encadrer les protocoles participatifs qui a été approuvée à l'unanimité par les élus du Département et qui sert actuellement de référence dans toutes les initiatives participatives. La charte comprend 7 articles organisés selon trois axes. Les deux premiers articles relèvent de la notion de **respect**. Il s'agit pour le Conseil général d'assurer une liberté de parole aux participants dans un cadre d'écoute mutuelle et en recherchant la pluralité des points de vue. Les trois articles suivants sont relatifs à la **mobilisation** comme condition d'efficacité de la concertation. Le Conseil général doit mettre en œuvre les moyens pour assurer une diversité de point de vue ; les citoyens ont un droit de saisine et peuvent proposer des concertations. Un éventail élargi de participants est recherché pour assurer la diversité des points de vue. Enfin les deux derniers articles portent sur la condition de **transparence**, sur le niveau de la concertation qui doit être adapté aux besoins et sur la transmission de l'information en amont et en appui au processus de concertation. Le préambule de cette charte rappelle bien l'objectif pour le Département qui est de s'engager dans une nouvelle gouvernance en développant une culture commune de la participation citoyenne, ceci dans le respect de la démocratie représentative. Parallèlement, les citoyens s'engagent à s'impliquer de façon à éclairer la décision politique pour qu'elle soit mieux adaptée à leurs besoins. Pour en savoir plus : http://www.gard.fr/fr/videotheque/du-projet-a-lelaboration-de-la-charte-de-la-concertation.html

Pour une plus grande diversité de chartes de concertation ou de participation, voir le site www.comedie.org/chartes.php

Tenir compte de la temporalité

La question de la temporalité (au sens du synchronisme) peut intervenir au sein de la structure porteuse du dispositif de gouvernance ou entre niveaux différents. Certaines structures jeunes (Communautés d'Agglomération) sont dans une phase d'élargissement des compétences et de découverte plutôt que de priorisation… Une fois cette phase de découverte effectuée, il est alors possible de hiérarchiser les thèmes et de se doter des compétences adéquates (exemple de la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée qui a récemment recruté une spécialiste de l'agriculture). Il peut aussi s'agir de processus portés par plusieurs structures, souvent à des échelles différentes, qui ne sont pas en phase. Ainsi les recommandations issues des groupes de concertation mobilisés dans le cadre du Grenelle de l'Environnement sont le produit des expériences déjà réalisées dans certains territoires, mais elles deviennent ensuite des normes pour les autres territoires qui ont alors souvent le sentiment que ces normes leur sont imposées. Au niveau du fonctionnement, il faut adapter les cycles d'action ; par exemple en faisant intervenir le Conseil de développement ou le Groupe d'Action

Locale s'il existe un projet Leader, ou toute autre instance au début de la phase d'élaboration de façon à pouvoir infléchir les projets.

QUAND LA PARTICIPATION EN AMONT RENFORCE
L'EFFICACITE ET L'INTERET D'UN PROJET : L'EXEMPLE DU PAYS DE GEVAUDAN

Le processus décisionnel du programme Leader conduit à une décision d'attribution de la subvention par le comité de programmation (composé majoritairement d'acteurs privés (donc de la société civile) par rapport aux acteurs publics (élus) à la fin du parcours de demande de financement, après des étapes complexes. Un refus sur un dossier devient quasiment impossible puisque tous les autres financeurs ont décidé de financer le projet et qu'il s'est écoulé souvent plusieurs mois. Le comité de programmation prend connaissance des projets le plus en amont possible et rend un avis d'opportunité. Il s'agit de pouvoir redonner une place à la discussion sur le projet, permettre un apport de la diversité des acteurs du comité de programmation, améliorer le projet (mise en lien avec d'autres acteurs, renforcement de la dimension territoriale…) et le conduire à terme vers les financements dans le sens de la stratégie du programme. Cet avis n'a pas de portée juridique, mais il permet de faire vivre, au cœur de ce programme européen local, une gouvernance de proximité tout en respectant le cadre juridique imposé par l'Europe et la France. Un projet ayant obtenu ainsi un avis d'opportunité positif sera ensuite présenté lors d'un prochain comité pour la décision juridique finale obligatoire.

Chapitre 2. Renforcer l'appui aux acteurs

2.1. Comment accompagner la participation ?

L'accompagnement du processus participatif suppose, conformément au protocole prévu, de mettre en œuvre différents moyens pour faciliter mais aussi encadrer la participation de manière à prévenir les risques de détournement ou d'accaparement du processus par certains acteurs. Plusieurs aspects peuvent être évoqués.

Choix des participants et dimensionnement du groupe

La question de la sélection ou de la non-sélection des participants est souvent délicate et les questions d'identification et de mobilisation méritent une certaine attention. Certains processus participatifs se disent « ouverts » et refusent toute sélection des participants (comme dans le cas d'une réunion publique), mais le choix du thème, du mode d'invitation, du moment et du lieu constituent dans la réalité de puissants critères de sélection. Le déroulement, le mode d'animation ou le nombre de participants peuvent en outre faciliter (ou non) la prise de parole des participants et l'écoute mutuelle, Les évaluations, par exemple celles des conseils de développement, témoignent de l'absence ou de

la sous-représentation de certaines catégories d'acteurs (les jeunes, les actifs, les femmes…), plus difficiles à attirer du fait de leur manque d'intérêt ou de temps (voir Partie 3, chap. 3, 3.1). Le souhait d'inclure ou de faire participer activement certaines catégories de population peu mobilisées doit donc s'accompagner de réflexions méthodologiques préalables ainsi que d'une réflexion de fond sur les sujets de préoccupation des citoyens. D'autres font le choix d'une sélection des participants, ce qui suppose d'avoir préalablement identifié des profils ou des personnes, constitué des listes ou repéré des lieux propices pour mobiliser les acteurs. La question ne se résume pas à la recherche d'une vaine représentativité des participants dans le but de renforcer la légitimité du dispositif. Il convient surtout de s'attacher à rendre compte de la diversité des réseaux et des enjeux (ou groupes d'intérêt) sur le territoire. Soulignons que l'introduction des acteurs privés correspond à la reconnaissance des « groupes d'intérêts » dont il convient de confronter les points de vue en toute transparence. Plutôt que de rechercher une sorte de situation de neutralité fictive, il est préférable de s'attacher à identifier et à faciliter l'expression de tous les intérêts. Les méthodes choisies doivent fournir un cadre facilitateur pour la confrontation de points de vue différents, voire contradictoires.

Le choix de prestataires extérieurs

Les collectivités territoriales ont fréquemment recours à des cabinets de consultants spécialisés pour la conception et l'animation de démarches participatives. Ainsi, dans le cas des Agendas 21 locaux, 70 % des collectivités déclarent avoir eu recours à un bureau d'études, principalement au moment du diagnostic (76 %) et de la stratégie (64%) (Observatoire National, 2009). L'étude des caractéristiques des cabinets de consultants mobilisés (ETD, 2004) témoigne de l'importance des petites structures, le plus souvent généralistes. L'intervention de prestataires extérieurs peut se justifier pour plusieurs raisons : manque de moyens humains ou de compétences en interne, nécessité de tiers médiateurs, etc. Un dialogue étroit doit cependant s'établir avec ces prestataires afin que les agents des collectivités ne soient pas dépossédés d'un droit de regard sur les démarches utilisées et de la possibilité d'apprendre à partir de ces expériences. Les cadres théoriques et méthodologiques mobilisés par ces professionnels de la concertation sont en effet assez divers. Un processus de professionnalisation est en cours, qui se traduit chez ces prestataires par la mutualisation des expériences, l'acquisition de compétences par la formation et une certaine spécialisation. Des associations et des réseaux, comme l'Institut de la Concertation promeuvent une réflexion partagée entre consultants, agents de collectivités territoriales, entreprises, élus et chercheurs sur des sujets d'intérêt commun, comme les questions de méthode mais également de déontologie.

L'INSTITUT DE LA CONCERTATION

L'Institut de la concertation est un réseau national de personnes travaillant dans le champ de la participation citoyenne, du débat public, de la gestion collective des ressources ou de la gouvernance des politiques publiques. Constatant que les dispositifs de concertation se multiplient sous l'effet des injonctions réglementaires et de l'attente des acteurs sociaux, il appelle de ses vœux de véritables espaces de débat social et de co-construction de projets. Pour cela, l'Institut de la Concertation suscite des échanges sur les pratiques en créant des espaces de dialogue entre chercheurs et praticiens, mène une réflexion sur la formation des professionnels et interroge l'action publique sur l'appui à la concertation. Praticiens, chercheurs ou commanditaires, ses membres exercent leur activité au sein de cabinets de conseil, d'organismes de recherche, de centres de formation, d'associations, de collectivités territoriales et d'entreprises publiques ou privées, dans des domaines comme l'aménagement du territoire, l'environnement, la ville, la maîtrise des sciences et des techniques. Institut de la Concertation : www.concerter.org

Le mode de délibération : recherche ou non du consensus ?

Certains processus participatifs se donnent pour objectif de susciter une confrontation de points de vue afin de faire émerger des idées nouvelles, sans nécessairement rechercher un accord entre participants. Cela peut se justifier dans la mesure où l'échange d'opinions enrichit la pensée de chacun et où les élus peuvent trouver dans ce bouillonnement de propositions matière à inspirer ou réorienter leurs projets. D'autres invitent les participants à trouver des accords, dans le but de « co-construire » des projets qui seront ensuite mieux appropriés et respectés par eux. Il peut s'agir aussi de leur faire prendre conscience de la difficulté à laquelle se heurtent de nombreux élus de concilier des points de vue divergents et de trouver des compromis. Dans l'un et l'autre cas, les méthodes d'animation diffèrent sensiblement. On comprend aisément que le second objectif soit plus ambitieux, qu'il suppose de mobiliser les participants le plus en amont possible ou qu'il faille créer un climat d'écoute et de respect mutuel en dépit des divergences d'intérêts. Il est également nécessaire de se donner des objectifs réalistes. Certains auteurs par exemple proposent de considérer le consensus, non pas comme un accord de tous sur tout, mais comme un accord d'une « très large majorité » sur « une solution acceptable » (Duzert *et al.*, 2009). Ainsi conçu, le consensus paraît plus réaliste que dans le langage courant. Il se construit progressivement, nourri par les efforts des participants et par le savoir-faire de l'animateur, mais également par des méthodes inspirées de la médiation ou de la facilitation, auxquelles les animateurs peuvent se former.

La difficulté à faire participer les élus

Parmi les problèmes de mobilisation, celui qui est à la fois le plus universel et le plus crucial porte sur la difficulté à mobiliser les élus. L'origine de ce déficit de représentation des élus dans les instances participatives est plurielle. Il peut

s'agir pour certains d'un déni volontaire de dispositifs associés à une démocratie participative concurrençant la démocratie représentative dont ils sont issus. L'évaluation par le résultat du scrutin et la confrontation aux résultats des urnes sont les vocables souvent repris par de nombreux élus pour justifier leur faible intérêt. Le manque de temps face à une croissance parfois exponentielle des occasions participatives et des groupes de travail et de réflexion peut aussi expliquer ces désaffections. Enfin dans certains cas, les élus préfèrent se référer et se limiter à la reconnaissance d'instances spécifiques de gouvernance, telles que les conseils de développement - à l'échelle locale - ou le comité économique et social - à l'échelle régionale. Un des enjeux de la gouvernance doit effectivement être de pouvoir concilier et coordonner l'ensemble des avis réguliers et des instances pérennes avec les initiatives plus ponctuelles et plus ou moins décentralisées.

POINTS DE VUE D'ANIMATEURS/(RICES) DE PAYS SUR LA DIFFICULTE A MOBILISER LES ELUS

« Les grands élus ne viennent pas non plus. Ils négocient à d'autres échelons et ne vont pas aux réunions, surtout s'il n'y a pas d'animation ou s'ils dirigent. Ils ne mettent pas en débat leur décision, ils ne sont pas dans la négociation publique. »
« Les élus n'ont pas le sentiment d'avoir de prise sur la gestion de l'espace lié à l'agriculture, ils pensent plutôt l'agriculture selon une problématique de filière. »
« L'implication des élus dans une démarche participative doit conduire à une posture d'écoute, pas toujours compatible avec le caractère de certains élus. Certaines façons de faire peuvent nuire à l'expression de tous : par exemple, un grand élu qui veut conclure rapidement la réunion pour enchaîner sur un autre rendez-vous et compresse le temps de débat ; parfois aussi, c'est la forme de la prise de parole qui pose problème : un élu peut, en donnant son avis très tôt dans la discussion, empêcher l'expression d'avis différents. Le rôle de l'animateur-agent de développement est donc capital, en présence d'élus pour favoriser la discussion même si le contexte n'y est pas propice et en l'absence d'élus, pour faire l'interface entre élus et participants au processus de participation ».

FOCUS SUR LES DIFFICULTES DE LA PARTICIPATION DES AGRICULTEURS

La faible participation des agriculteurs à la gouvernance des territoires était un constat et une préoccupation des partenaires régionaux du projet Gouv.Innov. Le projet a permis d'identifier certains processus en jeu à partir d'une étude de cas menée dans le département de l'Aude. L'Aude est un cas original en France car coexistent dans ce département deux traditions d'animation du territoire : l'organisation du monde agricole fortement structurée par secteur, de la coopérative communale au département ; et l'animation portée par des territoires de projet où les agriculteurs se retrouvent souvent en position minoritaire dans des dispositifs de développement multi-acteurs. Pour étudier cette articulation secteur-territoire, nous avons analysé l'organisation et les interrelations entre structures de développement : la Chambre départementale d'Agriculture et les Pays. Nos enquêtes mettent en évidence la conjonction de trois**…**

…processus en jeu dans la participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale. **Premièrement**, à l'échelle départementale, la logique sectorielle prédomine toujours. L'analyse organisationnelle de la Chambre d'Agriculture révèle une prise en compte croissante du territoire dans l'histoire de sa politique de développement, et ce jusqu'à l'« âge d'or » du territoire que fut l'époque des CTE au début des années 2000. Puis, un repli s'opère au fil des nouvelles procédures proposées par la politique agricole, sans qu'un nouveau projet fort ne réhabilite le territoire comme enjeu justifiant un réinvestissement local. L'organisation opte plutôt pour une politique de la présence locale au coup par coup. **Deuxièmement**, les articulations entre secteur agricole et territoires-pays prennent des formes multiples, alliant coopération et compétition entre structures d'animation. Pour favoriser la mobilisation des agriculteurs, les animateurs des territoires cherchent à construire des complémentarités mais se retrouvent parfois à se disputer les mêmes ressources ou les mêmes compétences, un phénomène exacerbé par la compétition territoriale pour l'accès à des financements publics alloués sur fonds compétitifs. **Troisièmement**, au niveau des actions locales, l'observation de quelques réunions où des agriculteurs sont invités à participer à des délibérations collectives révèle une faible présence et une diversité de profils. Par exemple, les viticulteurs « traditionnels » viennent peu et déclarent que ces lieux sont peu utiles, sans doute parce que les questions importantes pour eux sont débattues ailleurs (ex : coopérative, syndicat d'appellation). *A contrario*, les « néo-agriculteurs », nombreux et très divers dans l'Aude, participent davantage. Ils n'y cherchent pas forcément des réponses à leurs préoccupations, mais des opportunités pour conforter leurs réseaux de relations sociales. Dans ce contexte de faible présence des agriculteurs, l'observation de la participation dans des réunions révèle le poids des effets de cadrage de l'animation sur la délibération finale. En somme, l'éclectisme de la mobilisation des agriculteurs réduit leur capacité à peser sur les délibérations locales, même si la volonté de concertation guide l'action locale.

En conclusion, comprendre la faible participation du monde agricole à la gouvernance met en évidence la déstabilisation qu'implique le schéma délibératif pour le groupe social et professionnel des agriculteurs. Les ressorts de l'expression d'une identité collective des « agriculteurs » se trouvent limités par la démarche participative qui valorise l'expression individuelle de l'ensemble des citoyens du territoire. En effet, les agriculteurs sont confrontés de manière forte à la crise économique viticole qui forme leur principale préoccupation. Dans les périodes antérieures, la représentation des « petits coopérateurs » s'était organisée dans la sphère professionnelle au sein des organisations viticoles spécialisées (syndicalisme et coopération), avec le relais actif en Languedoc-Roussillon des élus socialistes en particulier (« les élus du vin ») pour relayer leurs intérêts auprès des pouvoirs publics nationaux jusqu'en 1945 (Dedieu, 1998). Après-guerre, ce sont les syndicats - FDSEA et CDJA - qui ont été leurs représentants dans la co-gestion de la politique agricole, les élus du vin poursuivant localement leur rôle de porte-parole de l'agriculture audoise. Dans la période actuelle, ce relais politique local s'est effrité, les élus de l'Aude privilégiant l'expression citoyenne plutôt que celle de groupes constitués (Roger, 2008). Dans ce contexte, les viticulteurs continuent de se tourner vers leurs intermédiaires les plus immédiats, comme les caves coopératives**…**

…et les syndicats d'appellation, ou leurs interlocuteurs de la Chambre d'Agriculture, pour tenter de préserver leurs intérêts. Cependant, dans un contexte où la sévérité de la crise de l'économie viticole régionale a bouleversé en profondeur le fonctionnement et l'organisation des structures professionnelles locales (restructuration du tissu coopératif, refonte des syndicats d'appellation…), les agriculteurs n'identifient pas les instances au service du développement territorial comme étant susceptibles de défendre leurs intérêts.

Que faire face aux difficultés opérationnelles de mobilisation ?

Les retours d'expériences des acteurs associés à la rédaction du guide témoignent souvent d'importantes difficultés à identifier et mobiliser certains publics dans les processus de consultation/concertation, notamment dans les conseils de développement. Plusieurs réponses sont possibles. On remarque souvent que quelques individus cumulent divers rôles et sont à la fois « incontournables » et très sollicités. Il apparaît que leur responsabilisation, par exemple en les mettant dans le comité de pilotage, peut faciliter leur implication. Il convient néanmoins de veiller aux questions de légitimité de façon à ne pas en évincer d'autres. Il est recommandé de généraliser le co-pilotage entre structures (trois maximum) pour renforcer la légitimité du dispositif et intégrer les différences de cultures de travail dans la préparation des protocoles de fonctionnement. Cette pratique permet aussi de mobiliser une plus grande diversité de compétences internes du groupe. Si on veut favoriser la participation, il faut aussi faire attention à ce que les modalités soient adaptées à la disponibilité des acteurs du point de vue des horaires, des procédures, des lieux de rencontre. Une large publicité préalable peut aussi renforcer la participation. Le fait d'être innovant et dynamique dans la conduite des réunions, de proposer des méthodes plutôt ludiques ou des moments conviviaux (repas) crée un effet de réputation positif propre à susciter les mobilisations ultérieures. De même, le fait de restituer les connaissances et conclusions des groupes de travail très largement accroît la lisibilité et crée une attractivité pour les étapes ou opérations ultérieures. La définition de thèmes larges facilite la mobilisation, quitte ensuite à resserrer les discussions dans des sous-groupes plus ciblés. Les questions culturelles constituent souvent une entrée moins conflictuelle. Il peut être judicieux d'explorer les points de vue des acteurs sur un sujet à l'occasion de questions diverses dans un cadre qui n'est pas spécifique à ce sujet. Cela évite les plaidoyers préparés et les positions statutaires ou motivées par des rapports de force. Mobiliser les gens sur des sujets dont ils ne sont pas spécialistes est souvent très positif, cela permet de sortir des clivages habituels. Enfin, plus la diversité des participants est large (institutions, experts et citoyens), plus ces débats sont susceptibles d'apporter des points de vue nouveaux et de susciter l'intérêt des participants. Mais il est également nécessaire de bien encadrer les discussions pour favoriser l'équité et l'originalité des débats.

La créativité des échanges en termes d'expression des besoins et d'originalité des solutions proposées suppose de sortir d'un débat d'experts souvent très formaté.

Parmi les voies possibles, il est recommandé de faire intervenir les participants sur deux registres : leur champ de compétence et des thèmes hors de leur champ pour les inciter à sortir des discours convenus et des plaintes. L'animation de tels débats constitue un nouveau métier qui ne supporte pas l'improvisation. Faire dialoguer est un travail d'assemblier. Il peut être nécessaire de former certains publics (par exemple les membres des conseils de développement), mais plus généralement il convient de réfléchir dans le détail les modalités de débats. De nouvelles compétences apparaissent assez vite chez les acteurs régulièrement mobilisés. Ainsi les retours d'expériences témoignent du fait que les membres des conseils de développement, indépendamment de ces instances, prennent des initiatives ou interviennent à bon escient dans les réunions publiques. Au fil du temps, ils tendent à devenir forces de propositions pour le territoire. Il ressort de ces pratiques qu'il ne suffit pas d'avoir recours à des outils techniques en termes de communication et de facilitation du dialogue, il est aussi indispensable et déterminant de créer une doctrine de travail et sur les valeurs à mettre en avant dans les actions, permettant ainsi de définir une représentation contextuelle de l'intérêt général pour le territoire. Du point de vue opérationnel, l'existence d'un cadre de type « charte » pour rappeler l'esprit général attendu est toujours bénéfique.

EXEMPLE D'INCITATIONS A LA PARTICIPATION : LE CAS DU QUEBEC

La disponibilité s'impose souvent comme un critère de sélection qui ne facilite pas la participation des actifs. Il existe des solutions très concrètes à ce problème. On peut ainsi retenir celles destinées à faciliter la participation des jeunes actifs à la mise en œuvre du Pacte Rural au Québec : adaptation du calendrier et des horaires des réunions, défraiement des coûts de déplacement et de garde d'enfants (Université Rurale Québécoise au Lac Saint-Jean, 2009). La communauté se donne ainsi les moyens d'assurer une participation citoyenne élargie, avec une meilleure représentativité de la population. Cela est rendu possible car les instances participatives sont dotées de moyens financiers propres. Dans le cadre de son pacte rural 2002-2007, la Municipalité Régionale de Comté (MRC) de Maria-Chapdelaine a développé une gouvernance alliant structure représentative (Conseil de MRC, instance décisionnelle, dont le « préfet » a été élu au suffrage universel - et non en double majorité - et dans lequel la ville-centre - Dolbeau - a renoncé à son droit de véto) et un dispositif participatif constitué de 13 comités porteurs (ayant chacun un budget propre à gérer), regroupés géographiquement en 4 comités de secteur, avec un comité technique pour analyser et assurer le suivi des projets issus du fonds commun. Cette gouvernance du Pacte Rural a fonctionné sur la base d'un budget participatif.

QUELQUES RECOMMANDATIONS PRATIQUES (TEDDIF, 2005)

Comment mettre les acteurs en capacité de coproduire ?

« Considérer le terrain comme une ressource, un échelon à partir duquel on peut construire l'intelligence collective ». **…**

…

« Bien différencier l'information en direction du plus grand nombre : de la consultation des usagers sur leurs attentes et besoins ; de la concertation ; de la participation et enfin de l'implication des acteurs ».

« Modifier le processus de décision et de mise en œuvre de cette décision, faire évoluer les pratiques et les savoir-faire de la collectivité en interne, mais aussi avec les partenaires, les habitants, les usagers. Co-produire génère un changement de nature du rôle du politique et des agents municipaux. Ils deviennent moteurs d'une démarche (animateurs ou formateurs) et fédérateurs d'acteurs et de dynamiques. Ce processus de changement demande de développer des efforts particuliers en termes de méthodes et d'animation ».

Comment créer les bonnes conditions de la coproduction ?

« Mettre l'ensemble des acteurs au même niveau de connaissance du territoire par le dialogue et la formation ».

« Rendre l'information transparente et accessible par tous. Ceci nécessite de construire un langage commun, d'être vigilant sur les mots employés qui peuvent parfois être interprétés différemment, de vulgariser les politiques et de former les acteurs ».

« Mettre en commun les informations et développer le partage de cette information ».

« Associer d'une façon nouvelle les acteurs pour définir collectivement l'avenir du territoire ».

« Renforcer les instances de concertation existantes (ateliers urbains, comités de quartiers, Conseil de développement, Conseil économique et social) et créer dans la durée des dispositifs adaptés (débats et restitution de débats, forums, ateliers thématiques, ateliers développement durable), multiplier les lieux de rencontres, les temps (horaires adaptés aux différents acteurs), créer des outils d'échanges et d'informations, ou encore développer de nouvelles pistes de travail ».

« Identifier des référents en interne à la collectivité et en externe ».

« Réfléchir sur des outils et des techniques d'animation ».

« Mettre en place une approche pragmatique et privilégier au départ des actions concrètes, simples et visibles à réaliser pour crédibiliser la démarche et ne pas décourager les acteurs impliqués ».

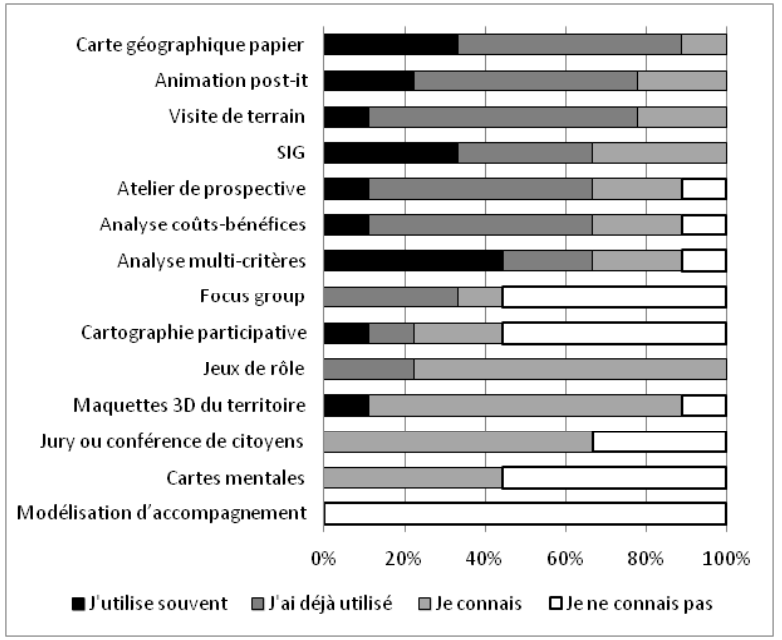
« Expliquer les temps (quand, pourquoi, comment les choses doivent se faire et à quels moments, en fonction des subventions à mobiliser, des procédures, des programmes, de la contractualisation). »

« Élaborer des plannings prévisionnels et les respecter, puis arbitrer les temps ».

Le recours à des outils d'animation innovants

La diversité des outils, en fonction des phases ou des actions, permet de choisir les plus adaptés au moment ou au territoire. Certains cependant nécessitent des compétences spécifiques ou des conditions adaptées (le haut débit par exemple pour les outils numériques). De nombreux outils et démarches d'animation innovants ont vu le jour ces dernières années, conçus autour de supports très divers : ateliers prospectifs, démarches patrimoniales, modélisations multi agents axées sur les interactions entre acteurs, jeux de rôles, créations de cartes, etc. Quel que soit le type de démarche, la logique est de structurer les débats, de faciliter l'expression des acteurs et de créer les conditions du dialogue facilitant la connaissance par chacun des représentations et des objectifs des autres. Si ces approches donnent lieu à de multiples expérimentations et publications par les chercheurs, les outils mobilisés au quotidien restent le plus souvent assez classiques, comme en témoigne cette enquête réalisée auprès d'un sous groupe de participants (9 personnes) aux ateliers Gouv.Innov.

Figure 1 : Taux d'utilisation et de connaissance des outils d'animation en appui à la gouvernance



PRECISIONS SUR LES CONFERENCES DE CITOYENS (Guihéneuf, 2008)

Définition et composition

Les conférences de citoyens constituent une modalité innovante de démarche participative qui vise à éclairer la décision publique. Ces dispositifs permettent de faire participer **quelques dizaines de citoyens non organisés qui sont tirés au sort** et interviennent en petits groupes de façon à faciliter l'expression équitable de tous les participants. Ces conférences permettent ainsi de partir des préoccupations de la société pour construire des politiques susceptibles d'y répondre. Contrairement à d'autres démarches, **ce sont les participants qui définissent eux-mêmes les termes du débat et qui choisissent les experts** qu'ils souhaitent entendre. Il ne s'agit donc pas d'une simple collecte de points de vue, mais, dans une logique de démocratie délibérative, d'un **avis fondé sur la délibération de citoyens ayant accès à toute l'information souhaitable**. Cette pratique est issue des cellules de planification initiées en Allemagne dans les années 1970 par Peter Dienel pour la rénovation des quartiers**…**

…urbains. Elle sera largement reprise au Danemark où un modèle danois mobilisant des catégories représentatives s'est construit et aux États-Unis où elle est mise en œuvre de façon très diversifiée jusqu'à des expériences récentes dans des stades avec des votes par boitiers électroniques.

Fonctionnement

Les conférences de citoyens se déroulent suivant **un protocole précis sous le contrôle d'un comité de pilotage** visant à garantir la liberté et le pluralisme des débats, dont dépend la qualité des propositions qui en résultent. **La première phase (phase 1)** est celle de la présentation de la question à traiter et des règles de fonctionnement du dispositif. Vient ensuite **la phase d'information générale (phase 2)** à travers un dossier d'information issu de rapports officiels, des présentations d'experts, voire même dans certains cas des visites de terrain. Cette information, qui doit être la plus neutre possible, est complétée ensuite par des échanges contradictoires avec des parties prenantes diversifiées qui apportent des avis engagés et peuvent être sollicitées par les participants eux-mêmes au fur et à mesure du débat. Cette capacité d'auto-saisine qui permet aux participants de décider eux-mêmes de l'information dont ils ont besoin est un gage d'indépendance vis-à-vis des organisateurs. La **dernière phase (phase 3)** est celle de la **délibération entre les participants**. Il s'agit d'identifier la diversité des représentations, mais aussi de rechercher une position commune cohérente de façon à élaborer collectivement un ensemble de propositions. Cette phase de débat nécessite en général une certaine confidentialité de façon à faciliter les discussions. La difficulté essentielle à laquelle sont confrontés les participants est de passer du registre du vécu (et des émotions) à la prise en compte de l'ensemble des dimensions, en éliminant toutes sortes de préjugés ou d'émotions. Comme le souligne Viveret (2000), « *l'espace et le temps de la délibération sont essentiels car c'est à cette occasion que l'on passe d'un simple agrégat d'opinions pour construire un véritable jugement citoyen nourri d'informations, d'argumentations diverses ou contradictoires, d'expertises et d'évaluations. La délibération est le moment de la tension vers l'intérêt général, cet horizon de la vie démocratique à la fois indispensable et inatteignable dans sa perfection* ». On parle de « décentrement » ou de « montée en généralité » pour évoquer ce processus qui n'est pas une simple acquisition de connaissances par un public de profanes mais aussi l'apprentissage de l'impartialité et de la neutralité.

Les organisateurs, au-delà de la mise à disposition des informations initiales, doivent surtout **veiller à la transparence du processus informationnel et à l'équité des participations** entre les citoyens. Il s'agit de veiller à l'absence de leadership, par exemple en proposant une rotation de la composition des sous-groupes, et de faciliter la participation par l'usage de modes d'expression diversifiés (écrit, oral, différents supports visuels …), par l'alternance de travail en sous-groupes et en plénière et de garantir la neutralité des modes d'agrégation et de hiérarchisation. Le fait de filmer les discussions ou d'avoir des observateurs extérieurs peut aussi contribuer à renforcer les conditions de transparence.

Les principales critiques adressées à ce type de démarche tiennent d'une part au fait que les groupes parviennent plus souvent à une radicalisation des positions qu'à**…**

…un consensus ou, bien au contraire, qu'ils ne débouchent que sur des consensus mous. D'autre part, et malgré tous les efforts d'organisation, il est difficile d'effacer totalement les différences de statut et de conditions (formation, expérience) et on note encore souvent des disparités de participation dans les débats.

2.2. Comment développer les apprentissages des agents de développement et des citoyens ?

Les nouvelles pratiques d'animation, voire de mutualisation, supposent des apprentissages dont la spécificité tient au fait qu'ils doivent être mis en œuvre de façon collective et selon des processus adaptés à cette dimension collective. Il s'agit de « former » tout à la fois les citoyens et acteurs qui interviennent dans les dispositifs de gouvernance, mais également les techniciens, agents de développement, représentants professionnels pour lesquels ces pratiques ne sont pas habituelles. Même si certains modules peuvent être distincts, la plupart de ces apprentissages se recoupent et doivent être organisés avec l'ensemble des participants, comme en témoigne l'exemple de l'Observatoire citoyen des transports départementaux du département du Gard (voir encadré). En ce qui concerne l'esprit de ces apprentissages, il convient de souligner qu'il existe plusieurs conditions pour que la concertation soit « sincère » et ne relève pas d'un affichage de principe. La formation à la chose publique en fait partie et représente une condition essentielle de mise en œuvre. La mise en place de formations crée les conditions pour que chacun des participants puisse prendre sa place et formuler des propositions, quel que soit son niveau initial de connaissance en matière de politiques publiques. Il est à cet égard important de démythifier l'inculture supposée des citoyens, notamment face aux questions de plus en plus complexes sur lesquelles tend à porter la décision. Ainsi une étude réalisée en mars-avril 2003[5] auprès de 122 députés et 78 sénateurs à propos du changement climatique a montré que les connaissances de ces parlementaires sur un tel sujet n'étaient en rien meilleures que celles de la moyenne des citoyens interrogés à partir d'un échantillon représentatif de 1 000 personnes de plus de 15 ans (Boy, 2010).

En tant que processus formalisé permettant l'acquisition de nouveaux savoir-faire, connaissances et compétences, la formation se révèle une phase importante. Elle permet notamment la construction de référentiels et de langages communs, nécessaires à la création d'un climat de confiance et à l'élaboration des projets. Que ce soit par des approches ciblées en début de processus ou par des méthodes favorisant l'apprentissage collectif au cours de celui-ci, la formation constitue un volet et un levier central des nouvelles pratiques de gouvernance. Néanmoins, il convient de veiller à ce que les actions de formation n'aient pas un effet normatif et orientent les avis des participants. Il s'agit donc de mettre en place des formations

[5] Par TNS Sofrès, sous la direction de Daniel Boy du Centre de Recherches Politiques de Sciences Po (Cévipof) et pour le compte de l'ADEME.

où le contenu, les démarches et le profil du formateur restent à définir selon la situation, la trajectoire des participants, le temps dont on dispose et les objectifs poursuivis. Il convient en effet de rappeler ici que la gouvernance territoriale n'est pas seulement un phénomène complexe, mais aussi un phénomène contextuel (situé) dont la formation, entre autres, doit tenir compte. Dans ce contexte de transformation de l'action publique, ces processus d'apprentissage ont un rôle déterminant pour garantir une participation élargie des acteurs. Ils concernent bien évidemment les techniques d'animation et d'organisation de la participation, mais aussi des apprentissages d'exploration qui doivent permettre aux acteurs d'élaborer des stratégies à moyen terme, d'envisager de nouvelles activités, de nouveaux découpages, etc. car les concurrences entre les territoires deviennent de plus en plus importantes. Divers domaines d'apprentissage sont identifiés : la conduite de projets, l'animation de dialogues, l'organisation de réunions, de groupes de travail, l'élaboration de tableaux de bord de suivi des actions, la gestion d'outils web collaboratifs. Dans les faits, beaucoup de changements se font de façon informelle et sont souvent en fait l'occasion de ré-agencer les choses existantes.

EXEMPLE DE FORMATION DES ACTEURS DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS PARTICIPATIF

Depuis 2009, le Conseil général du Gard a mis en place une nouvelle politique départementale de transports interurbains (« Edgard ») dont la gestion a été confiée au privé, mais en renforçant la transparence et la concertation avec les parties prenantes et bénéficiaires de cette politique. Ainsi l'Observatoire citoyen des transports départementaux (OCTD), permet de débattre des conditions de mise en œuvre et de gestion du service de façon à améliorer la qualité du service rendu. Installé pour une durée de trois ans en 2010, l'OCTD réunit 60 membres relevant de trois catégories : des citoyens divers (zone, âge, sexe, CSP), des associations (environnementales, de défense des consommateurs, de personnes en difficultés, de parents d'élèves) et des élus locaux (un représentant de chacune des trois Agglomérations gardoises et deux représentants de chacun des six Pays (aucun conseiller général)). Trois grandes fonctions lui ont été assignées : l'observation de la qualité du service rendu aux usagers, l'évaluation de la politique départementale des transports, et la prospective.

Dès sa mise en place, le Conseil général a souhaité que les membres de l'OCTD puissent être formés, de façon à homogénéiser les savoirs, pour permettre un dialogue efficace et produire des propositions muries et réalistes. Une formation préalable a permis à chacun d'acquérir un niveau homogène de connaissances sur la politique des transports, la délégation de service public, l'organisation administrative des transports gardois. Par la suite, des formations spécifiques ont été dispensées sur l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation de la qualité d'un service, afin que les membres de l'Observatoire puissent élaborer leur propre batterie d'indicateurs et la démarche prospective.

Après un an de fonctionnement, le bilan provisoire de la formation est positif. La qualité des productions et propositions témoigne de la bonne compréhension de la politique, tandis que les résultats de l'enquête réalisée auprès des membres de l'OCTD montrent que 70 % d'entre eux (83 % pour la catégorie des citoyens, 66 % pour les associations et 60 % pour les élus) ont accru leurs connaissances et perçu l'intérêt de la formation en termes d'acquisition de compétences. De même, 70 % des répondants souhaiteraient avoir des formations complémentaires régulièrement tout au long du processus. Enfin, il convient de noter que le travail de l'OCTD, en particulier sur l'évaluation, a réellement permis d'enrichir celui de l'administration.

LES ATELIERS DU PAYS DU GEVAUDAN-LOZERE : UN TEMPS DE SENSIBILISATION/FORMATION, D'ECHANGES ENTRE ACTEURS ET DE MOBILISATION AUTOUR DU PROJET DE DEVELOPPEMENT

Après une participation forte lors de l'élaboration du projet de développement du Pays (charte et schémas plus thématiques), il était important pour l'équipe d'animation de faire vivre ces stratégies de développement en engageant les acteurs à la réalisation d'actions. C'est à ce moment-là que les ateliers du Pays ont été mis en place et ouverts à tous ceux qui pouvaient trouver un intérêt aux thématiques abordées (avec communication presse, affiches…). Un atelier-type, c'est d'abord un temps de présentation avec le rappel rapide de la stratégie de développement qui a été construite avec les acteurs. C'est ensuite la présentation d'expériences réussies (mais pas forcément faciles et évidentes) qui concrétisent localement la stratégie ou qui illustrent que « *ça peut être fait ici puisque cela marche ailleurs !* » Un temps de débat se met alors en place au cours duquel les personnes intéressées confrontent leurs idées aux expériences présentées. Ce temps de débat se termine par un moment convivial (« pot » ou repas parfois) à l'occasion duquel les différents acteurs se parlent et où naissent des partenariats et des actions d'animation futures pour l'émergence de projets collectifs. Par exemple, en 2010, un atelier concernait le matériel adapté pour permettre aux personnes handicapées de pratiquer des activités de pleine nature. Ce thème était directement issu de la stratégie « Gévaudan Pour Tous » en faveur du développement d'une destination touristique accessible. Des expériences de partage de matériel ont été présentées et le matériel testé par les acteurs présents. A l'issue de cet atelier, une réflexion a été proposée pour la constitution d'un *pool* de matériel avec les acteurs intéressés. Ainsi, avec cet outil des ateliers du Pays, nous essayons avec les acteurs locaux de passer de la stratégie à l'action en apportant l'expertise et/ou l'expérience nécessaire pour transformer l'idée en projet ou pour passer d'une démarche individuelle à une démarche collective.

La gouvernance doit être pensée comme un processus permettant d'apprendre ensemble

L'apprentissage dans les processus de gouvernance territoriale doit suivre le principe dit « chemin faisant », en veillant à la flexibilité et à la souplesse. Il s'agit de partager des pratiques, voire des rituels, de façon à établir progressivement des normes de fonctionnement. Dans certaines situations, on peut commencer par des formations « classiques » en faisant appel à des intervenants extérieurs pour faire connaître les fondements des règlements, expériences, etc. Dans

d'autres situations, on peut démarrer par des *focus groups* au cours desquels on échange sur les expériences, les résultats et les difficultés rencontrées dans la mise en place des actions collectives. Dans le cas où les acteurs ont l'habitude de travailler ensemble, on peut imaginer la mise en place d'une expérimentation dont l'objectif serait d'explorer les « mondes possibles ». Il convient de ne pas oublier le diagnostic participatif et collectif qui permettrait, en tant qu'objet intermédiaire, de connaître la situation, de produire des pratiques de travail et un langage commun ainsi que des données pour élaborer des projets locaux.

Nécessité de changer de paradigme : la gouvernance doit permettre d'apprendre autrement

Un des enjeux majeurs de l'apprentissage relatif à la gouvernance est le fait qu'il faille apprendre à gérer la complexité avec moins de moyens. Il en résulte un besoin en formation des agents qui doivent être plus polyvalents, mais aussi en création d'outils de mutualisation adéquats et en généralisation de chartes et protocoles de fonctionnement collectif.

La gouvernance territoriale doit faire émerger un nouveau paradigme de l'action collective territoriale. Celui-ci doit s'appuyer ou prendre en compte le développement durable dans sa forme triptyque - environnement, social, économique - et modifier la posture de recherche qui doit se faire plus proche des acteurs (recherche-action, recherche-intervention, recherche collaborative, co-conception). Ce nouveau paradigme, qui doit mettre au centre la participation des acteurs et les principes démocratiques, nécessite de nouvelles compétences. Il est nécessaire de sortir du langage technocratique et d'avoir des compétences d'écoute et de traduction des langages d'un domaine à l'autre : les compétences doivent favoriser la polyvalence fonctionnelle. En cela, elles nécessitent d'associer plusieurs registres de savoir-faire :

- Savoir écouter ;
- Savoir observer ;
- Savoir restituer ;
- Savoir traduire ;
- Savoir mettre en relation (compétence de réseau).

Ainsi les dispositifs de collaboration sont à la fois des « lieux » et des techniques qui favorisent l'échange. La collaboration exige de partager non seulement des informations, mais aussi des vécus, des expériences… Ce sont des moments où l'on peut fabriquer de la confiance et du sens commun. Ils doivent donc viser de tels objectifs et privilégier le rapprochement entre les acteurs.

LES CONCEPTS
D'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL ET D'ACCOMPAGNEMENT

L'apprentissage organisationnel désigne le processus collectif par lequel les acteurs vont acquérir de nouvelles connaissances, de nouveaux savoir-faire et de nouvelles compétences, nécessaires à l'élaboration d'un langage commun et à la maîtrise de règles, de normes et de pratiques de fonctionnement et de travail collectif sans oublier la définition d'un système d'évaluation. L'ensemble de ces éléments permet d'assurer les coordinations nécessaires à toute action collective. Les innovations organisationnelles correspondent aux changements dans les façons de travailler et de se coordonner qui permettent d'améliorer le fonctionnement des territoires.
La notion d'accompagnement met l'accent sur le fait de « cheminer ensemble ». Tandis que le *coaching* se développe dans la sphère du travail et de la création d'activités, l'accompagnement collectif dans le cadre des projets de territoire associe des logiques issues du management et de l'action sociale avec des finalités qui se construisent chemin faisant. Les multiples définitions renvoient à différents registres et différentes pratiques, telles que le parrainage, le compagnonnage, la médiation éducative, la médiation sociale, le *counselling*, le conseil, le *coaching*, le tutorat… (Tallon, 2011).

APPRENTISSAGE ET PARTAGE D'EXPERIENCES EN RESEAU :
LE CAS DU RESEAU RURAL EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Le Réseau Rural Languedoc Roussillon, maillon de proximité du réseau rural européen et national, est mis en œuvre pour accompagner la politique européenne de développement rural. Il a pour objectif de faciliter les échanges en tant qu'outil de dialogue entre les acteurs du développement rural, de décloisonnement, de capitalisation, de diffusion, de réflexion et de prospective en s'appuyant sur des réseaux et outils existants, à créer ou à développer (site internet, lettre d'information et outils pédagogiques…). Il accompagne également les GALs LEADER dans la mise en œuvre de leur projet de territoire et dans leurs actions de coopération inter-territoriale et transnationale. http://www.reseau-rural-languedoc-roussillon.eu/

La gouvernance territoriale nous impose de mobiliser un grand nombre d'acteurs au niveau local (principe participatif de la gouvernance territoriale), y compris les acteurs publics. La co-construction consiste à élaborer des projets en tenant compte de l'ensemble des objectifs et possibilités des acteurs engagés dans le processus. Il s'agit donc d'identifier les objectifs des acteurs, en particulier les points de tension ou de recoupement avec le projet collectif en construction, mais aussi les spécificités des savoirs tacites qui, parce qu'ils relèvent de l'expérience acquise, sont contingents et peu transmissibles. Compte tenu de ce caractère contingent des dispositifs, des connaissances, des apprentissages… la gouvernance territoriale interroge la façon d'organiser la convergence de ces situations territorialisées.

Importance des apprentissages pour l'acquisition de nouvelles compétences

La diversité des contextes et des enjeux se traduit le plus souvent par l'absence de procédures standardisées. **La gouvernance territoriale se construit pas à pas en s'appuyant sur une « démarche procédurale ».** Par cette expression, et suite aux travaux de Simon (1980), il faut comprendre que l'accent est ici mis sur les procédures (et non sur les finalités) qui permettent aux acteurs, dans des situations d'incertitude et d'information limitée, d'aboutir à une solution satisfaisante. Les acteurs vont ainsi développer différents types d'apprentissages qui leurs permettront non seulement de travailler ensemble (créer du sens), mais également d'évaluer leur travail et l'évolution de leur situation (Weick, 1995). De ce fait, l'acquisition de nouvelles compétences relève d'apprentissages contextualisés qui diffèrent des méthodes académiques en prenant plutôt la forme d'acquisition de savoir-faire à travers des processus de formation « sur le tas » ou des expérimentations. Au-delà des « outils » et compétences « techniques » qui peuvent être mobilisés par la mise en œuvre de processus de coordination et de pilotage, la gouvernance territoriale suppose de nouvelles formes de mise en réseau, de mutualisation, de mise en œuvre de la participation… Ces nouvelles pratiques supposent à leur tour des innovations organisationnelles et, par là-même, des apprentissages organisationnels qui relèvent de mises en situation et d'expérimentations dans lesquelles le processus d'apprentissage s'effectue selon le principe de « l'essai-erreur ». Ces processus ne relèvent donc pas de la « formation » au sens traditionnel, mais plutôt de la notion « d'accompagnement ».

Diverses occasions d'échanges peuvent être évoquées, tels que des voyages d'étude, des visites de terrain, la diffusion de comptes-rendus, de dossiers de synthèse, des forums d'échange au sein de réseaux, des assises annuelles des territoires. Il s'agit d'échanger, de mettre en commun des expériences dans le cadre de réseaux plus ou moins élargis et pour lesquels les nouveaux outils collaboratifs (web collaboratif) constituent des avancées importantes (voir encadré). De multiples outils d'échange et de collaboration (*coaching* en organisation) peuvent exister, considérant que la base de ce type de processus d'apprentissage relève de groupes de travail pour lesquels - en fonction de la complexité des enjeux et des effectifs - des méthodes spécifiques d'animation peuvent être mobilisées. Il est fortement conseillé de créer une communauté de pratiques[6] pour inciter et formaliser la structuration des échanges d'expériences. N'oublions pas non plus que des pratiques plus traditionnelles, telles que des repas conviviaux peuvent aussi constituer des opportunités d'échanges intéressantes. Une dimension importante de ces apprentissages tient au besoin de savoir travailler ensemble.

[6] Cette notion rend compte d'un processus de collaboration et de partage d'expériences au sein d'un groupe ayant des centres d'intérêts communs. Le fonctionnement du groupe correspond à un processus d'apprentissage social qui s'inscrit dans une perspective sociale et pragmatique de l'apprentissage collectif.

In fine l'ensemble des dispositifs (lieux et techniques) qui favorisent le partage des connaissances (échange d'instruments, portails collaboratifs, groupes de travail…) jouent un rôle important avec deux types d'outils : des outils cognitifs pour le diagnostic et des outils dialogiques. Les outils collaboratifs sont constitués par tout outil (matériel ou immatériel) qui permet d'organiser l'action collective dans une situation donnée. La plupart de ces outils étant contextuels, leur transfert doit être réfléchi.

PRESENTATION DES OUTILS WEB COLLABORATIFS

Le *Web 2.0* offre des services d'information et de communication qui reposent sur la participation des utilisateurs, leur coopération pour la production et la mutualisation des données, le partage des connaissances, mais aussi la personnalisation des interfaces et des contenus selon les profils d'usagers. Dans les dispositifs de gouvernance territoriale, les outils Web étendent sans les remplacer les capacités d'interaction en face-à-face. Les sites Web 2.0 permettent de produire, d'indexer, de stocker et d'accéder plus facilement au patrimoine d'informations hétérogènes d'un territoire, y compris à travers des interfaces cartographiques, contribuant ainsi au droit du citoyen à l'information. Des sites spécialisés fournissent désormais des données publiques de référence d'intérêt transversal pour les territoires (exemples du Géoportail, du site SIG LR, du projet Géosud). La démocratisation d'outils pour des relevés géolocalisés permet de valoriser les capacités d'observation et de mesure des acteurs locaux. La co-production de documents peut se faire de manière non synchrone et à distance, grâce à des outils de rédaction collaborative qui dépassent les simples échanges par *email*. Des outils de débat en ligne commencent à émerger et aident à structurer et à amplifier le débat démocratique tout au long du processus de décision territoriale. Les blogs locaux, quant à eux, prolongent ce débat dans l'espace public en autorisant l'expression de points de vue divergents, la visibilité de groupes minoritaires, la constitution d'une opinion publique, la structuration de contre-pouvoirs nécessaires à la vie démocratique.

Une partie de l'apprentissage peut être issue de pratiques de réflexivité, de réunion de débriefing ou encore de *brainstorming* qui permettent de dépasser les *a priori* et, en particulier, de favoriser la mise en place de procédures d'évaluation. Celles-ci sont prônées par les impératifs de transparence et de responsabilisation des nouvelles logiques de gouvernance. Il s'agit de développer une capacité de réflexivité en mettant en place des personnes ou des procédures.

Dans le cadre d'un travail de groupe, certains produits co-construits au sein de celui-ci acquièrent le statut « d'objets intermédiaires ». **Il s'agit d'outils divers qui favorisent le dialogue, la construction d'un langage et d'un projet communs.** En d'autres termes, ils sont le produit d'échanges et de discussions à l'occasion desquels se construisent un langage et un sens communs, mais aussi une situation de confiance mutuelle issue des interactions. Les propriétés de ces objets intermédiaires ne sont pas dues à leur nature, mais au fait qu'ils sont issus

d'une dynamique interactive. Ils peuvent ainsi se révéler très divers : schémas de synthèse, de prototypes, de cartes, de maquettes… Leur spécificité ne tient pas au fait qu'ils permettent d'échanger des points de vue et d'argumenter les positions, mais surtout d'écouter les points de vue et les arguments des uns et des autres. Ces objets intermédiaires ont aussi pour fonction de lever les malentendus.

EXEMPLE D'OBJET INTERMEDIAIRE

Dans le cadre de l'élaboration de la Charte du Pays du Gévaudan-Lozère, le processus participatif a consisté dans un premier temps en une expression assez libre sur des grands thèmes puis, plus tard, sur des thèmes approfondis. Ont ainsi été dégagés des constats et des problématiques pour le territoire. Mais cette analyse d'acteurs avait besoin d'être hiérarchisée pour définir des orientations de développement cohérentes. L'équipe technique d'animation a donc travaillé sur la base de ce qui avait été évoqué lors des réunions précédentes pour construire un diagramme AFOM (Atout Faiblesse Opportunité Menace) hiérarchisé (internalité/externalité et positif/ négatif). Le fonctionnement de cet outil, très connu dans le développement local, a été présenté aux participants qui ont ensuite travaillé à affiner le positionnement des problématiques en débattant sur la base du graphique. Ce qui était intéressant pour les participants, c'est qu'ils avaient un retour des réunions précédentes plus attractif et plus hiérarchisé qu'un compte-rendu, mais qu'ils se sont aussi approprié un outil qui a permis de préciser et de prioriser les constats exprimés librement auparavant. Cet outil est depuis réutilisé pour d'autres réflexions stratégiques avec une grande facilité.

La gouvernance multi-niveaux subie est une contrainte à l'innovation et à l'apprentissage

On observe des difficultés à innover du fait du caractère de plus en plus normatif des cadres qui se multiplient, y compris des cadres concertés à des niveaux supérieurs, lesquels peuvent avoir un caractère contraignant pour les territoires. Il en va ainsi des résultats du Grenelle de l'Environnement, pourtant issus d'une démarche concertée au niveau national. Le maintien d'une capacité d'innovation nécessite dès lors de laisser une marge de manœuvre et une certaine autonomie aux acteurs, par rapport à leur propre champ de compétences, mais plus généralement par rapport à l'ensemble des activités : cela peut se faire en décloisonnant a *minima* les pratiques et les services.

LES COMPETENCES DES ANIMATEURS VUES PAR LES ACTEURS DE TERRAIN : portraits d'agent de développement d'un territoire

Tout au long d'une démarche de projet de territoire, l'agent de développement est amené à **changer de posture et de rôle** en s'adaptant au contexte économique, social et politique local et à l'évolution des politiques publiques : il doit pouvoir adapter les compétences et le type de management au **territoire en mouvement**. En effet, un territoire est à la fois un espace physique mais surtout une « société » qui vit, travaille, évolue, développe des projets… Un **travail de diagnostic permanent** est donc une**…**

…condition capitale de l'évolution des politiques de développement dans le temps et par conséquent de la posture de l'agent de développement. Des dynamiques d'acteurs se créent, d'autres s'arrêtent et les situations changent. L'animation territoriale que mène l'agent de développement doit donc s'appuyer sur une analyse en continu la plus aiguisée possible des jeux d'acteurs et des dynamiques de développement à l'œuvre sur le territoire. Cette connaissance du jeu d'acteurs donne **à l'agent de développement un rôle-clé dans la gouvernance**, notamment dans l'analyse de la participation citoyenne (pouvant être biaisée par du *lobbying*), sa confrontation à des données objectives ou objectivées et dans sa capacité à parvenir à un consensus prenant en compte l'ensemble des enjeux et des contraintes. En conséquence, le choix du profil de l'agent de développement retenu par les décideurs (élus locaux) pour conduire un projet de territoire peut être orienté en fonction du processus décisionnel souhaité. Les trois principaux profils d'agent de développement au cours d'une démarche territoriale sont les suivants :

« Le **développeur** » : « impulse, conçoit et anime les projets qui s'inscrivent dans une politique territoriale de développement » en favorisant des méthodes de concertation, de participation citoyenne, des approches systémiques techniques au service du développement durable du territoire.

« Le **gestionnaire** » : a une bonne connaissance des outils et moyens de financement (maîtrise des modalités financières des partenaires), il possède une technicité administrative (procédure RH, marché public, comptabilité publique…).

« Le **politique** » : a une connaissance fine du rôle et de la volonté des élus. Ses choix d'organisation prennent principalement en compte la stratégie des acteurs politiques locaux, de leurs contingences (liées à des logiques de parti, par exemple) mais également de leurs ambitions (campagnes électorales).

Ces différents profils font appel à des **compétences** variées (Killi, 2007) : conduite de projet, aide à la décision, animation et mise en réseau des acteurs, communication, appui conseil pour l'émergence des projets, suivi et gestion financière, évaluation, veille, prospective et approche systémique. Par ailleurs, il existe de nombreux réseaux d'acteurs du développement local qui proposent des temps de réflexion collective et encouragent les processus réflexifs. Ces réseaux professionnels permettant l'échange d'expériences sont précieux car ils contribuent à former et à rendre ainsi plus performante l'ingénierie territoriale.

2.3. Comment renforcer l'appui de l'information et de la communication ?

La gouvernance territoriale mobilise désormais des individus et des collectifs beaucoup plus hétérogènes que le couple élu/technicien qui a dominé pendant longtemps le champ de la décision territoriale. Elus et techniciens partagent une même culture, les mêmes codes socioprofessionnels, liée à l'exercice de la

démocratie représentative qui repose sur une double délégation de pouvoir : celle de la décision politique transférée aux élus et celle de l'expertise, auparavant monopolisée par les ingénieurs de l'État, de plus en plus partagée avec ceux des collectivités territoriales et les « chercheurs-partenaires ». L'arrivée de nouveaux acteurs modifie ces routines et élargit les cadres d'interprétation de la réalité et les représentations qui en découlent.

EVOLUTION DES CONCEPTIONS DE L'INFORMATION

Dans la culture occidentale, la conception de l'information et de la communication est encore largement dominée par le modèle linéaire « émetteur/récepteur » de Shannon et Weaver (1949), conçu pourtant dans les années 1940 pour le renseignement militaire, ou celui de Lasswell (1948) pour la communication de masse. L'information serait le message mis en forme selon la cible, à l'aide d'un système de codage (verbal, écrit, graphique, iconique) puis décodé par le récepteur, tandis que la communication serait le vecteur de transfert, la « seringue hypodermique ». Transposée au développement territorial, une telle conception assimile la communication au seul « plan de communication » établi par les services « communication » des collectivités territoriales à destination de cibles passives, la ramenant à un processus d'influence et de persuasion.

Une autre approche est de considérer les individus comme des êtres réflexifs et subjectifs, dotés de leur propre système d'interprétation de la réalité, façonné selon leur appartenance sociale et leur expérience personnelle. L'information du producteur n'est plus alors qu'un signe latent, en attente d'une création de sens pour quelqu'un. De ce point de vue, **l'information** véritable devient alors **ce qui « crée une différence »** chez un individu ou un collectif dans sa perception de la réalité, qui ajoute ou modifie quelque chose dans son esprit en « prenant forme », en générant du sens. Cette information nouvelle peut faire évoluer les connaissances et, en lien avec l'activité, les compétences de l'individu ou du collectif. Information et communication sont indissociables et sont à l'œuvre dans n'importe quelle situation d'échange (interpersonnelle, intra ou intergroupes sociaux, sociétale).

La conception de dispositifs d'information et de communication

Une ingénierie de la gouvernance territoriale suppose donc d'aller au-delà d'un plan de communication, même si ce dernier reste utile, notamment vis-à-vis de tous les absents. Parmi la multitude d'actes de communication qui se produisent au sein des réseaux d'acteurs engagés dans un projet territorial, certains méritent une attention particulière, un travail proactif d'ingénierie pour concevoir des dispositifs d'information et de communication *ad-hoc* selon les situations d'échanges à traiter. Il peut s'agir par exemple d'un atelier de travail en groupe restreint, d'une réunion publique, d'un observatoire territorial, d'une commission des maires, d'un forum citoyen, du site web du porteur du projet territorial ou encore d'une réunion de médiation pour résoudre un conflit territorial.

Élaborer de tels dispositifs suppose pour les concepteurs de cerner la nature des situations de communication à favoriser et des informations à faire émerger. Les effets visés peuvent être multiples (accroître le capital de connaissances sur le système territoire, faciliter l'expression des points de vue, aider aux apprentissages, modifier les relations entre les acteurs et les équilibres de pouvoir, supporter la prise de décision formelle, partager un horizon de sens, organiser et réguler l'action sur le terrain, etc.). Il convient néanmoins de considérer que les objectifs initiaux des concepteurs seront souvent adaptés, détournés, étendus par les usagers de ces dispositifs.

Au-delà des effets visés, plusieurs autres paramètres peuvent être pris en compte dans le travail de conception d'un dispositif d'information :

- Les phases dans le processus de décision territoriale. L'élaboration des instruments de nos politiques publiques territoriales repose sur le modèle de décision dit de la « rationalité limitée » organisé en grandes phases, avec en pratique des déroulements non linéaires, des retours en arrière, des moments d'accélération ou au contraire de stagnation. Ces phases sont : l'organisation collective autour d'un problème à traiter, la phase d'intelligence (états des lieux, diagnostic ciblé), une éventuelle phase prospective, la phase de choix (*scenarii*, comparaison, choix), l'action (plan d'action et mise en œuvre), le suivi/évaluation (pour rendre compte, mais aussi pour détecter les signaux faibles et anticiper les mesures correctives).
- Le niveau d'engagement des participants visé. En phase de planification, trois grands niveaux d'engagement sont généralement admis : l'information, la consultation et la participation active (voir encadré sur les niveaux de participation). Ces niveaux d'engagement varieront selon les acteurs mobilisés et sont partiellement imposés par la loi. Ces niveaux peuvent s'appliquer à chacune des phases de la décision territoriale.

POINT DE VUE D'UN ANIMATEUR
SUR LA DIVERSITE DES COMPOSANTES DE LA COMMUNICATION

Outre l'apport des outils dédiés à la communication ou au dialogue visant à renforcer les échanges et à favoriser la médiation, certaines caractéristiques, voire détails propres à la présentation de l'animateur ou au cadre de réunion, jouent à l'évidence un rôle très important au niveau de la mise en œuvre des processus de participation. Ainsi, il est contre-productif d'animer une réunion en costume-cravate avec des agriculteurs… De même la configuration de la salle doit être adaptée pour que les personnes puissent se voir et interagir… Il convient d'être aussi, en fonction des publics, attentif à divers points - les modalités d'utilisation d'un ordinateur, les efforts de langage notamment en évitant les abréviations - et il est souvent très bénéfique de prévoir un moment convivial en fin de réunion.

La place des représentations spatiales

Qui dit territoire dit acteurs, activités réparties dans le territoire, lieux identitaires et de mémoire, espaces vécus, représentations dans l'espace numérique. La dimension spatiale est une composante importante de l'identité individuelle et collective. Des techniques d'enquête permettent d'accéder au contenu des représentations mentales que des individus ou des groupes se font d'un espace (cartes mentales).

Qui dit développement territorial dit aussi instruments de quantification pour rendre visibles aux yeux de tous les objets à enjeux, pour asseoir l'autorité et la légitimité des acteurs (publics, privés) habilités à intervenir sur ces objets. La réalité est découpée en catégories, mesurée, mise en chiffres et en variables (statistiques, indicateurs), voire en modèles, puis montrée sous forme de représentations graphiques (tableaux, diagrammes…) et spatiales (cartes, imagerie spatiale, maquettes, croquis…). Une fois sur support numérique, ces représentations peuvent circuler dans l'espace numérique et s'insérer dans des dispositifs d'information et de communication. Les représentations spatiales jouissent d'un « effet de vérité » qui en fait de puissants vecteurs de communication et soulève des questions d'éthique. Qu'elles soient à l'origine mentales ou disponibles sur des supports matériels communicables, ces représentations peuvent remplir des fonctions multiples :

- **Analytiques** : représenter et comprendre la complexité territoriale (cartes de diagnostic, cartes modèles), suivre l'évolution et détecter des signaux faibles (indicateurs spatialisés, images récentes de télédétection) ;
- **Créatives** : imaginer un futur commun (cartes de prospective, mise en récits de *scenarii* spatialisés, schémas-concepts symbolisant ce futur) ;
- **Cognitives** : offrir des référentiels partagés pour supporter l'action collective (cartes topographiques, ortho-photos aériennes, maquettes physiques en 3D, …), décadrer les points de vue (cartes de nouveaux objets jusque là occultés, images d'autres territoires…), simplifier la complexité territoriale (croquis, modèles graphiques…), entretenir une vision partagée de l'avenir (schémas, concepts, discours de projets de territoire) ;
- **Relationnelles** : identifier les acteurs concernés (sur des critères géographiques), faire prendre conscience de la diversité des représentations d'une même réalité (cartes mentales, récits de territoires vécus, jeux de rôle…), légitimer des acteurs institutionnels (carte d'un plan d'aménagement…), mobiliser et légitimer des acteurs locaux (cartes « à dires d'acteurs », surveillance participative), générer de l'interconnaissance et de la confiance (cartographie collaborative, jeux de rôles…), mettre les « dires d'acteurs » à l'épreuve de la réalité (ortho-photos, cartes thématiques…) ;
- **Décisionnelles** : valider le diagnostic et les enjeux, visualiser et choisir entre différents *scenarii* (zonages, résultats de simulation, analyse spatialisée multi-critères ou coûts/bénéfices), consulter et débattre (supports spatiaux de débats), matérialiser un accord, une intention politique (cartes, schémas, concepts…) ;
- **Opérationnelles** : spécifier les plans d'action (plans d'aménagement et de gestion), réguler et légitimer des acteurs et des pratiques (cartes règlementaires).

EXEMPLE : LA MAQUETTE PHYSIQUE EN 3D DU TERRITOIRE DE THAU

Une maquette en 3D au 1:25 000 a été fabriquée en projetant les courbes de niveau sur des plaques de liège qui ont ensuite été découpées, puis superposées et collées sur un socle en bois. Des éléments ont été ajoutés (peinture de l'occupation du sol, fils de couleur pour représenter les réseaux, étiquettes des noms des villes et villages, légende, titre, textes explicatifs, pièces de jeu).

Cette maquette a été utilisée dans plusieurs dispositifs d'information et de communication, en particulier une exposition publique itinérante du diagnostic du SCOT de Thau sur 7 communes du territoire.
Des pièces d'un jeu « votre empreinte sur le territoire » permettraient aux participants de positionner leurs lieux d'habitation, de travail, de loisirs, d'achats, créant ainsi un lien entre cette représentation du territoire et leurs espaces vécus. Proche de la réalité perçue par les gens, autorisant des expériences poly-sensorielles, la maquette a constitué aussi un « objet intermédiaire » entre l'animateur et le visiteur. Elle a permis d'initier un dialogue autour d'un objet dont le sens était partagé, puis d'aborder des sujets plus techniques (les transports, l'étalement urbain, la qualité de l'eau) en les approfondissant devant des posters explicatifs qui complétaient l'exposition.

Des relais de médiation vers les absents

A l'échelle d'un territoire, de multiples relais aident à prolonger le processus d'apprentissage collectif et le débat démocratique, au-delà des cercles restreints d'acteurs engagés directement : les élus intercommunaux vers les autres membres des Conseils municipaux, les représentants associatifs ou professionnels vers les autres adhérents de ces collectifs, les journalistes locaux vers leurs lectorats, les blogueurs vers leurs réseaux d'internautes, les responsables communication des EPCI vers ceux des communes, les associations d'éducation à l'environnement et à la citoyenneté vers le grand public et les scolaires, etc. Ces relais fonctionnent aussi dans l'autre sens, comme autant de porte-paroles de leurs collectifs. Pour autant, ces relais ne s'investissent pas toujours spontanément dans un travail de médiation au sein de leurs réseaux à destination des absents. L'ingénierie de la gouvernance peut alors chercher à encourager et faciliter cette activité de médiation en mettant à disposition des outils collaboratifs, des supports informationnels adaptés aux différents publics. Dans la logique du marketing politique, on note aussi en amont le développement de procédures de consultation des citoyens de type « baromètre de l'opinion ». Il s'agit d'outils complémentaires à la concertation qui permettent, en amont des politiques publiques, d'anticiper les attentes et les besoins et, en aval, d'apprécier les effets de ces politiques. Ce faisant, ils peuvent aussi susciter leur évaluation ou contribuer à celle-ci.

LE BAROMETRE DE L'OPINION DES GARDOIS

Depuis 2005, le Département du Gard a mis en place des enquêtes régulières dans l'esprit d'un baromètre de l'opinion. L'objectif est de connaître les perceptions que les Gardois ont de leur département et l'appréciation qu'ils portent sur les actions du Conseil général ainsi que leurs attentes et préoccupations de façon à mieux définir les priorités des politiques menées. Le Conseil général a fait appel à un cabinet spécialisé dans les enquêtes d'opinion pour réaliser 900 enquêtes auprès d'un échantillon représentatif des catégories sociales et des territoires du département, réalisées selon la méthode des quotas. Les thèmes couverts par ces enquêtes sont les suivants :

1) Le sentiment d'appartenance (bilan identitaire) ;
2) Le moral des Gardois ;
3) La perception de l'image du Gard (qualité de vie, atouts/faiblesses, interactions avec les départements à proximité) ;
4) Les sentiments des Gardois sur les domaines de compétence du département ;
5) Les attentes et priorités d'intervention ;
6) La notoriété et la perception du Conseil général ;

Cette enquête a vocation à être réalisée périodiquement, de façon à noter les évolutions et à pérenniser l'appui à la décision.

Deux dispositifs pérennes : le système d'information « patrimoniale » et l'observatoire

La plupart des dispositifs sont éphémères, l'important étant de disposer au sein d'un territoire des compétences pour les reproduire et les adapter aux nouvelles situations. Deux dispositifs sont par contre plus pérennes et répondent à deux logiques distinctes, mais imbriquées au sein d'un territoire :

- **Le système d'information « patrimoniale » :** il sert à capitaliser et à mutualiser un ensemble hétérogène de ressources informationnelles (documents de conduite de projet, études, compte-rendu de réunions, données, iconographie territoriale comme les cartes, les photos de terrain, revue de presse…). Ce patrimoine alimente le processus d'action collective d'élaboration de projets, de planification, et s'enrichit en retour des nouvelles productions, augmentant progressivement le capital de données et de connaissances sur un territoire. Accessible la plupart du temps sous la forme d'un site Web ou d'un portail multi-sites, un tel système a surtout besoin de fonctionnalités performantes pour l'indexation (via des métadonnées ou des *tags*[7]), la recherche et la visualisation de contenus informationnels. Les interfaces de « web-carto » permettent de visualiser les données spatiales et d'accéder aux contenus du système d'information sur des critères géographiques.
- **L'observatoire** : ce système d'information particulier prend tout son sens à partir du moment où les acteurs se sont entendus sur une vision de l'avenir (dans un secteur, ou plus largement à travers un projet de territoire), sur les enjeux territoriaux à traiter et sur des plans d'actions pour y faire face. Des indicateurs pertinents peuvent alors être construits pour suivre l'évolution du territoire sous l'effet de ces actions ou d'événements imprévus. Les technologies de l'information et de la communication et les normes d'interopérabilité[8] peuvent aider à automatiser une partie de la chaîne de mesures et de fabrication des indicateurs, voire de leur pré-interprétation. Mais dans une vision participative du développement territorial, les acteurs territoriaux peuvent eux-aussi contribuer directement aux activités d'observation de signes annonciateurs de changement, de mesure pour produire les indicateurs, et d'interprétation collective de ces signes et indicateurs (au sein par exemple d'un groupe technique qui se réunit régulièrement).

LA VALORISATION DES COMPETENCES LOCALES POUR LA CARTOGRAPHIE DES HERBIERS DE LA LAGUNE DE THAU

La Lagune de Thau a été classée comme site Natura 2000 dans le cadre des directives Oiseaux et Habitat. A ce titre, un état des lieux initial doit être mené. Les herbiers de zostères ont été retenus car ils sont considérés comme un bon indicateur de l'état de conservation de la lagune. Les états des lieux sont souvent confiés à des bureaux d'étude. Ici, le Syndicat Mixte du Bassin de Thau a choisi de mobiliser les capacités d'observation et les savoirs d'acteurs locaux, des clubs de plongée…

[7] *Tags* : mots-clés utilisés sur des sites Web 2.0 dits « de réseaux sociaux » pour donner un aperçu du contenu. Ils sont représentés sous la forme de nuages de tags, avec des tailles de police proportionnelles à la fréquence d'apparition du mot-clé dans le contenu du site

[8] Capacité que possède un système d'information ou un équipement à communiquer avec d'autres systèmes grâce au respect des normes d'échange.

…et les représentants des pêcheurs de la lagune, pour effectuer ce travail. Après l'élaboration d'un protocole d'observation validé par la DREAL, les plongeurs, équipés de GPS et tractés par un bateau, ont réalisé une cartographie précise et une description des herbiers. Les pêcheurs ont produit de leur côté une carte des limites des herbiers et de leur évolution à partir de leurs connaissances fines de la lagune, développées par de nombreuses années de plongées quotidiennes. Le recueil de ces savoirs a demandé un travail préparatoire minutieux, notamment pour que le fonds cartographique intègre les points de repère des pêcheurs.

La qualité des résultats obtenus démontre la faisabilité de ce type d'approche. Il favorise la reconnaissance des acteurs locaux et renforce leur engagement dans la gestion des ressources du territoire. Les connaissances ainsi collectées ont été *a posteriori* validées par des scientifiques.

Chapitre 3. Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique

Les propriétés de transversalité et d'intégration des nouvelles politiques publiques, tant pour adhérer aux objectifs du développement durable que pour mutualiser des services en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique dans un contexte de pénurie financière, **nécessitent de renforcer la coordination et le pilotage**. C'est un enjeu majeur de la gouvernance assez peu mis en avant. On retrouve les préconisations du Grenelle de l'Environnement et les approches transversales des Agendas 21 locaux. Le souci doit être d'optimiser, coordonner, intégrer. Il faut apprendre à faire travailler ensemble des organisations très sectorisées et trouver des occasions de synergie entre services. Il faut aussi mieux prendre en compte les attentes des usagers des services de proximité. On peut souligner que la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales incite à la création de nouveaux types d'organisations permettant d'assouplir les principes et pratiques de gestion et de renforcer la mutualisation. Il en va ainsi des sociétés publiques locales (SPL) qui permettent d'unir plusieurs collectivités dans une structure externe et de passer des contrats avec elle sans obligation de mise en concurrence et en ayant recours à du personnel relevant de contrat privés plus souples à gérer (CNFPT, 2011).

3.1. Comment et jusqu'où mutualiser et intégrer ?

Un mot d'ordre : mutualiser et bousculer les habitudes

Les outils traditionnels de l'ingénierie de projet, en particulier ceux concernant le management, le suivi et l'évaluation constituent un apport important. Cependant ils doivent être mobilisés dans une perspective spécifique de recherche d'effets de synergie et de décloisonnement des pratiques. Il s'agit de s'interroger sur les modalités d'évolution possible des dispositifs existants de façon à faciliter l'intégration de politiques sectorielles - par exemple les politiques de l'eau -, la prise en compte des risques ou encore les revendications en termes de cadre et de qualité de vie avec l'aménagement du territoire. L'ambition est de pouvoir dépasser les clivages entre services tant en interne au niveau des institutions gestionnaires, telles les intercommunalités ou les différents services d'un Conseil général ou régional, qu'en externe entre partenaires de proximité. Selon les cas, des structures spécifiques peuvent exister, de type syndicat mixte par exemple.

Il n'est pas forcément souhaitable ni nécessaire de chercher à créer de nouvelles structures formelles qui rajouteraient des maillons institutionnels et de la complexité fonctionnelle. Au contraire, il s'agit plutôt de trouver des formes plus souples de coopération entre services, de réseaux entre partenaires pour fédérer les actions, afin d'avoir des capacités de réflexivité par rapport aux actions passées dans une logique d'évaluation continue et en termes d'analyse prospective par rapport à l'évolution des besoins. Une cellule transversale, par exemple chargée de l'évaluation, ou des comités de pilotage définis sur des thématiques transversales, peuvent être des voies souples et efficaces offrant un appui en termes d'intégration et de transversalité. On retrouve pour partie les recommandations des Agendas 21 locaux quant à la position transversale par rapport aux services que doit avoir la cellule chargée de sa mise en œuvre. Mais cet exemple des Agendas 21 témoigne des difficultés dues aussi bien à des problèmes formels de légitimité et de reconnaissance qu'à l'existence d'habitudes et de routines de fonctionnement. Outre les concurrences entre services, notamment autour du leadership, qui sont assez classiques, soulignons que les contraintes à la transversalité sont aussi à chercher dans le turn-over des personnes - notamment, mais pas seulement, dans les services de l'État - qui est un obstacle à la fois au caractère progressif des avancées et au besoin d'une vision d'ensemble et

historique du projet de territoire et des réseaux d'acteurs en présence. Une des réponses est de créer un référent par structure et de multiplier les occasions de co-pilotage. De même, la gestion des groupes techniques doit pouvoir être la plus ouverte possible, en dépassant les problèmes de périmètres tant géographique que thématique. La légitimité de tels groupes peut être trouvée dans des situations de co-pilotage (dès lors que l'on ne dépasse par trois structures) avec un chef de file qui reste légitime tandis qu'*in fine* la validation des orientations devra passer par des assemblées plénières légitimes de chaque domaine ou territoire.

Outre les synergies entre structures, l'intégration peut aussi être facilitée par l'ouverture des dispositifs de consultation et de concertation. Il est important par exemple que les agriculteurs ne soient pas les seuls « convoqués » pour parler d'agriculture. Plus généralement, la mobilisation de citoyens ou d'usagers d'un service ou d'une politique permet d'identifier assez facilement des améliorations fonctionnelles opérationnelles. Par exemple, une meilleure adéquation entre les horaires d'ouverture des crèches et des écoles et les horaires des transports en commun est bien plus efficace que des actions de sensibilisation aux transports doux non ciblées. Dans l'esprit du *New Public Management*, qui tend à s'inspirer des méthodes de management privé, notons que l'on retrouve là les principes de base du marketing et les avancées des années 1980 dans le domaine de la sociologie de l'innovation. En effet, la mobilisation des consommateurs dans l'élaboration des produits, au niveau de la phase de finalisation opérationnelle de leurs attributs, a permis alors un gain considérable quant à l'adaptation des produits aux besoins se concrétisant par de fortes progressions des ventes.

Face aux inerties très fréquentes dans les processus d'innovation organisationnelle, l'intérêt des procédures souples, dès **lors qu'il existe une volonté politique explicite**, est de pouvoir se mettre en place et s'institutionnaliser progressivement au gré des dossiers et des occasions favorables. Les injonctions de plus en plus fortes en faveur de l'évaluation constituent notamment une opportunité favorable à ce pilotage. De même, le contexte de pénurie budgétaire et de changement d'échelle des intercommunalités constituent des facteurs favorables à la mutualisation des moyens, même s'ils peuvent aussi, du fait des charges croissantes de travail des personnels, constituer une contrainte. Dans tous les cas, dès lors qu'il s'agit de bousculer les habitudes et de susciter des innovations organisationnelles, il faut se donner le temps du changement et œuvrer dans une logique procédurale d'amélioration continue et progressive.

Renforcer la contractualisation multipartite et intégrer les échelles de contractualisation

Quelle que soit la nature de la structure chargée d'impulser cette transversalité - souple s'il s'agit d'une mise en réseau ; formelle dans le cas de syndicats mixtes

LES SPECIFICITES DU PILOTAGE EN INCERTITUDE : LA LOGIQUE DISPOSITIVE

En plus de l'incertitude inhérente à la complexité croissante de la société, la gouvernance territoriale ajoute une incertitude supplémentaire liée au projet de transversalité que suppose la mise en synergies d'acteurs et d'échelles territoriales. Agir suppose alors de produire les conditions d'une médiation créative (Berten, 1999) en identifiant les interfaces qui vont permettre aux acteurs d'entrer en dialogue. Autrement dit, il faut trouver la juste tension entre les risques d'affrontement trop directs qui menacent la coopération et le « dialogue de sourd » entre acteurs, quand les termes de l'échange ne sont pas partagés (tout le monde n'a pas des choses à dire sur tout). Cette voie médiane, c'est la « logique dispositive » qui comporte une double facette. Premièrement, **il s'agit d'identifier les jeux tensionnels nécessaires aux phénomènes d'identification et de socialisation des sujets à traiter** (Marié, 2004), puis organiser les conditions du dialogue. Par exemple, repérer les controverses permet d'identifier des scenarii d'actions possibles, qui peuvent ensuite être explorés dans des « focus groups » dûment composés et animés (Callon *et al*., 2001). Mais créer ces conditions n'est presque jamais donné au départ d'un projet, de même que l'issue des dialogues qui s'engagent reste elle aussi entourée d'incertitude. C'est pourquoi **l'autre facette de la logique dispositive est d'assumer un certain « pilotage à vue »** pour savoir ajuster les décisions à prendre en cours d'action. Cette adaptabilité est souvent implicite dans la pratique, mais elle peut se réfléchir. Pour tenir des objectifs, elle suppose de fixer ce qui ne doit pas changer, ou ce qui doit être conservé à tout prix pour pouvoir changer vraiment (Lémery *et al.*, 2005). Repérer ces jeux tensionnels et ces inerties positives conditionne l'aptitude à la flexibilité et à la résilience d'un projet.

ou de cellules d'évaluation -, il est impératif que les pratiques et accords de coopération entre services et partenaires donnent lieu à une contractualisation explicite avec des accords cadres pluriannuels. Ceux-ci permettent une lisibilité des engagements et favorisent l'élaboration de feuilles de route opérationnelles au niveau de la mise en œuvre des actions qui en découlent.

Il est souvent recommandé que les collectivités locales conçoivent de façon complémentaire les PLU et les Agendas 21 locaux de façon à coupler une approche thématique et l'approche territoriale très fine du PLU. Celle-ci permet d'interdire ou d'autoriser, mais sans définir obligatoirement des priorités ou des projets structurants comme le fait l'Agenda 21 (Arène 2004). Cette logique de mise en synergie, d'intégration et de rationalisation des interventions, qui peut conduire à des spécialisations des acteurs ou des territoires, intervient à toutes les échelles et dans tous les domaines, aboutissant à des concurrences autour du leadership de ces initiatives. Elle constitue ainsi, de fait, un enjeu important en termes de gouvernance : la coordination de ces efforts de rationalisation. Qui impulse quoi ? A quelle échelle ? Pour l'État, la transversalité est introduite par le message du Grenelle de l'Environnement et de la gouvernance à cinq et se traduit par des schémas régionaux qui peuvent cependant devenir une contrainte pour certains territoires, notamment ceux qui n'auront pas su se positionner dans les arènes multi-niveaux. Diverses initiatives interviennent en partenariat avec les

régions, comme les schémas de cohérence écologique ou les groupes régionaux de suivi du Grenelle de l'Environnement. Cette approche transversale ciblant les interactions entre domaines peut se concrétiser par un contrat multipartite pour planifier les interventions sur un territoire et casser la logique de la multiplication des appels à projet qui nuit à la cohérence des actions. Elle émane à la fois de l'État mais aussi de la Région, notamment dans le cas du Languedoc-Roussillon, à travers le Pacte Régional qui propose des stratégies régionales dans un très grand nombre de domaines : Parc régionaux d'activités économiques, aménagement des territoires ruraux et des milieux lagunaires, aménagement et développement du cadre de vie, optimisation de la disponibilité foncière (avec la création d'un Établissement Public Foncier), soutien aux territoires fragiles, préservation du patrimoine naturel, la protection de la biodiversité… Ainsi la mise en synergie doit être pensée à la fois entre structures, notamment entre les communes et les intercommunalités, entre les intercommunalités et les départements et les régions et du point de vue des questions de redistribution fiscale.

CONTRAT DE GESTION INTEGREE DU TERRITOIRE DE THAU (SMBT, 2010)

A l'issue de plusieurs contrats de milieu destinés à gérer la qualité de l'eau de la lagune, le territoire de Thau a renforcé sa logique de gestion intégrée en élaborant de façon contractuelle un contrat de gestion intégrée. Ce nouveau type de contrat vise à renforcer l'engagement contractuel associant l'État, l'Agence de l'Eau et les EPCI. Précédemment, un Syndicat mixte (SMBT) et un Comité de Lagune, présidé par le préfet pour le suivi du contrat, avaient été créés. Par ailleurs le territoire du bassin versant de la lagune a fait l'objet de plusieurs procédures : un SMVM, un SCOT, un SAGE, une opération Natura 2000… La nécessité d'organiser et de coordonner l'animation et le pilotage de l'ensemble de ces outils de planification et de gestion du territoire dans un dispositif de gouvernance adapté, a conduit le SMBT à proposer ce nouveau type de contrat de gestion intégrée. Il s'agit pour le SMBT de s'inscrire dans une démarche d'intégration des politiques d'aménagement et de gestion de l'eau sur le territoire, appliquant ainsi de façon opérationnelle les principes de la directive-cadre sur l'eau (2000), mais aussi les recommandations de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC, 2002), de la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (2008), mais aussi les dispositions règlementaires des Comités Opérationnels (Comop) du Grenelle de l'Environnement. Plus précisément il s'agit d'articuler les comités existants de façon à :

- créer un espace de dialogue et une nouvelle forme de gouvernance adaptée à une démarche de gestion territoriale globale ;
- coordonner la mise en œuvre des programmes d'action découlant de ces politiques mises en œuvre à différentes échelles.

…

	Comité de lagune	Commission locale de l'eau	Comité pilotage Natura 2000
Élus	21	28	17
Représentants États	12	4	10
Usagers	28	16	21

Ce contrat constitue un cadre local de gouvernance qui doit permettre :

- l'élaboration d'engagements entre les acteurs partenaires du contrat, sous forme d'instruments juridiques de planification définissant les orientations des futurs documents stratégiques et de plans d'action mettant en commun et en synergie des moyens financiers et opérationnels pour conduire des programmes partenariaux ;
- le développement d'un dialogue et d'un pilotage conjoint entre les collectivités et les autorités déconcentrées de l'État ;
- la mise en place d'une évaluation permanente des actions sur une base commune et partagée.

La gouvernance de ce contrat est structurée autour d'un comité stratégique inspiré du modèle du Conseil national de la mer et des littoraux qui assure la mise en cohérence et le suivi d'outils de planification. Ce comité stratégique, défini par arrêté préfectoral et constitué d'une assemblée générale et d'un bureau, s'appuie sur un comité technique et un comité d'engagement ainsi que des moments de concertation, à travers des assises annuelles du territoire. Le comité technique, chargé de l'instruction des dossiers, est composé de référents techniques, d'experts des structures signataires du contrat et d'experts externes si besoin. Le comité d'engagement constitue un lieu de concertation où se prennent de façon collégiale les décisions, c'est-à-dire qu'il labélise par son avis favorable les actions qui doivent être retenues par le contrat. Cependant, cette labellisation n'engage pas les financeurs qui devront bien évidemment soumettre ensuite les projets à leurs instances délibérantes.

LA FONCTION DE PILOTAGE DE L'ETAT EN REGION

L'organisation territoriale de l'État en France est caractérisée par :

- une architecture historique calée sur les départements et qui a évolué depuis l'origine par agrégations successives ;
- un principe d'uniformité qui fait que, « *au nom du principe d'égalité, l'administration territoriale de l'État devrait être uniforme de Lille à Mende et de Brest à Grenoble* » (rapport Santel, octobre 1998) ;
- une conception « insularisée » des services déconcentrés qui conduit chaque ministère à se doter de structures locales disposant de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction ou d'exécution...

…

… Cette organisation, dont l'efficacité a été longtemps peu mise en cause, est confrontée depuis plusieurs années à une série d'évolutions qui la bousculent :

- la décentralisation en premier lieu : en 2000, le rapport d'information du Sénat sur la décentralisation constate une « *organisation* [de l'État] *pas encore adaptée à la décentralisation* » et une « *déconcentration toujours en chantier* » ;
- les progrès rendus possibles par les nouvelles technologies et, plus généralement, les nouveaux moyens de l'action administrative, les attentes des citoyens, l'évolution de leurs besoins et de leurs modes de vie impliquent une organisation plus simple, plus lisible, plus réactive ;
- l'administration déconcentrée représente plus de 95% des agents de la fonction publique de l'État. Le pilotage de plus d'un million de fonctionnaires (le double, si on y inclut l'Éducation) suscite, par ailleurs, une administration centrale nombreuse et engluée dans les tâches de gestion centralisées.

Moins de structures, plus d'efficacité

Entre le niveau régional et le niveau départemental, plus de 35 directions, services ou délégations concourent à l'exercice des missions de l'État. L'articulation entre un niveau régional et un niveau départemental, voire des niveaux infra-départementaux, est spécifique à chaque réseau, conduisant à un maquis, un enchevêtrement inextricable de relations horizontales, transversales, verticales, dont la connaissance globale n'est maîtrisée que par les spécialistes. Il devenait donc indispensable de réduire le nombre de structures, de simplifier l'organisation et de regrouper les services en fonction des missions, via la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). L'État, au niveau régional, est redessiné pour mieux piloter les politiques publiques. Il devient le niveau de droit commun, via le pouvoir d'évocation du préfet de région auprès de ses collègues préfets de département, afin de mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires. L'autorité du préfet sur les services déconcentrés est également clarifiée : il a autorité sur les directions ainsi que, pour le préfet de département, sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traitent de dossiers relevant de sa compétence ; par ailleurs, les préfets seront délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire. Les services sont regroupés : DREAL, DDTM... Les services et missions des SGAR sont renforcés.

Vers une gouvernance partenariale

L'État dynamise les partenariats en région via notamment la mise en œuvre des politiques du Grenelle de l'Environnement. Citons, en Languedoc-Roussillon, la mise en œuvre de démarches de prospective participatives, par exemple « Quel Littoral Pour le Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 », afin d'associer les acteurs locaux au devenir de leur territoire. Citons également l'élaboration en cours des Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (Trame Verte et Bleue) et Climat-Air-Énergie, qui dynamiseront le volet développement durable et la cohérence des SCOT, PLU et PCET, toujours avec une volonté partenariale de co-construction des politiques publiques locales. Les démarches de prospective devraient influer à la fois pour aider à une meilleure prise en compte du long terme et anticiper les futurs possibles en rassemblant au mieux les forces vives de la Région.

3.2. Quels nouveaux outils et modalités de mise en œuvre de l'action publique ?

Décloisonner aussi pour améliorer la prise de décision

Il s'agit d'amener les élus à décider au regard de l'ensemble des effets d'une action qui suppose une plus grande intégration des expertises relatives à différents domaines - l'économie, l'environnement, le social, la gouvernance… -, mais aussi en tenant compte des effets croisés entre actions ou entre politiques. L'utilisation d'outils du management, tel le cadre logique, permet d'expliciter et de mettre en correspondance les objectifs, sous-objectifs et mesures, renforçant ainsi la cohérence des plans d'actions et facilitant l'élaboration d'indicateurs. Plus récemment, les approches multicritères offrent des opportunités intéressantes à ce niveau. Il peut s'agir des approches spécifiques utilisant des logiciels d'aide à la décision multicritères (par exemple Électre tri pour le plus connu) qui permettent d'organiser les variantes d'un projet par rapport à différents critères simultanément. Il peut aussi s'agir d'approches moins techniques, où des évaluations à dires d'experts ou relevant d'indicateurs mesurés permettent de construire des tableaux de bord et des synthèses visuelles des performances comparées des projets selon différentes dimensions. Les graphiques de type cerf-volant ou radars (voir figure 2) sont particulièrement adaptés à ce type d'évaluation. Cependant le point crucial de ces démarches est la définition des pondérations entre les dimensions en ce qu'elle pose la question des valeurs sous jacentes ou de la hiérarchisation des priorités. Soulignons à ce sujet que l'absence de pondération n'est pas neutre car elle revient à donner une importance équivalente à l'ensemble des dimensions. Si ces éléments permettent indiscutablement d'avoir plus d'informations sur les effets et les interactions des projets, il faut cependant veiller à sensibiliser et organiser aussi en conséquence l'apprentissage des élus par rapport à l'intérêt et aux principes de ces démarches. En effet, elles peuvent être vécues comme une perte de marge de manœuvre à court terme pour les élus ou comme une moindre autonomie du territoire le plus fin au profit d'une cohérence d'ensemble. Elles peuvent aussi, et au contraire, être l'occasion de faire dialoguer les élus entre différentes instances et différentes échelles, notamment pour identifier et hiérarchiser les critères structurants qui seront utilisés dans ces évaluations. Ces mises en commun peuvent éviter des prises de position parfois différentes des élus en fonction des instances.

EFFETS POSSIBLES DU DECLOISONNEMENT

Le décloisonnement subi : la réforme des services de l'État conduit à un décloisonnement des services qui favorise l'intégration des domaines et assure une meilleure lisibilité par rapport aux citoyens. Au quotidien cependant, ce sont des pratiques et des cultures de travail différentes qui doivent être conjuguées et dont l'intégration prendra du temps.

…

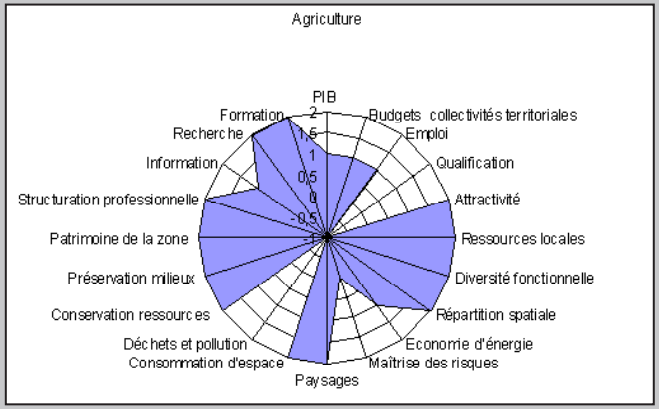
...

Le décloisonnement choisi : Les pratiques de concertation avec les usagers font émerger de multiples questions qui relèvent de divers services. Ces interpellations obligent les représentants de l'État ou des collectivités dans ces instances à organiser en interne des réunions transversales entre services ou à nommer des correspondants sur la base de délimitations territoriales. Ainsi un représentant d'un Conseil général au conseil d'administration d'un collège devra répondre à des questions relatives à la cantine, aux travaux d'entretien, aux actions culturelles en appui à la pédagogie qui ne peuvent toutes relever de son seul champ de compétence et qui obligent donc à de nouvelles structurations en interne. Beuret et Cadoret (2011) montrent l'importance de cet effet structurant de la participation. De même la mise en place des politiques de développement durable pour le littoral, dans le cadre du référentiel de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), à conduit l'État dans plusieurs régions, dont le Languedoc-Roussillon, à nommer un Préfet du littoral chargé de coordonner les services de l'État.

EXEMPLE D'UTILISATION D'APPROCHE MULTICRITERES EN APPUI A LA DECISION

Dans le cadre de la préparation du projet de territoire du Bassin de Thau, un groupe de chercheurs et de techniciens a mobilisé des résultats d'études et des évaluations à dires d'experts pour construire une évaluation multicritères de la contribution des activités au développement durable du territoire. Une représentation sous forme de graphiques « radars » permet ainsi de comparer les types d'impact et contributions des filières au projet de développement durable de la zone. Le classement des filières selon une batterie de critères collectivement définis et mesurés sur une échelle de cinq niveaux (- 2, - 1, 0, 1 et 2) a été effectué de façon interactive au sein d'un groupe de travail composé de personnels de la Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau, du Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT), du CEPRALMAR et de chercheurs. Plusieurs filières (agriculture, conchyliculture et pêche, nautisme, plaisance, croisière, port et activités industrialo portuaires, thermalisme et tourisme) ont été évaluées dont on fournira ci après seulement l'exemple de l'agriculture.

Figure 2 : Synthèse des apports de la filière agricole au développement durable du bassin de Thau.



Le besoin de pilotage accru est ainsi montré par l'exemple des mesures agri environnementales. Le plan stratégique national de développement rural montre qu'elles doivent gagner en cohérence et en efficacité, c'est-à-dire qu'il s'agit entre autres de « *clarifier les principes d'actions, préciser les articulations avec les autres politiques, améliorer l'expertise et le processus d'évaluation, renforcer les échelons régionaux et locaux. Une plus grande subsidiarité entre les différents échelons administratifs pour la définition et l'adaptation des mesures devrait permettre une participation plus large des collectivités locales et faciliter l'intégration de la politique de développement rural dans les stratégies régionales. Elle devrait également faciliter l'émergence de projets partagés entre acteurs agricoles et non-agricoles des zones rurales, gage d'une meilleure efficacité* » (ministère de l'Agriculture et de la pêche, 2007).

Supports techniques et informationnels du décloisonnement et du pilotage

Divers outils peuvent être mobilisés en appui au décloisonnement et à la transversalité. Là encore, ils ne sont pas spécifiques en eux-mêmes, mais c'est plutôt dans l'esprit de leur mise en œuvre que les principales innovations interviennent. Bien évidemment, les nouvelles potentialités offertes par les outils d'animation et de partage de l'information constituent aussi dans ce domaine des ressources intéressantes (voir chapitre précédent, 2.3). Les impératifs de décloisonnement imposent en effet un partage de l'information entre structures qui suppose l'interopérabilité des systèmes d'information, la mise en place de plates-formes web collaboratives. L'élaboration d'outils de types guides ou protocoles d'action constitue une plus-value importante en matière de pilotage. Ce type d'outil permet de valoriser l'expérience passée, de rationaliser les demandes et de créer des routines facilitant le fonctionnement des structures. Ils peuvent aussi être l'occasion de faire passer des principes et des valeurs fédératrices. Enfin, la normalisation des procédures permet une plus grande équité dans le traitement des dossiers. Ainsi ces guides et protocoles ont un rôle à la fois pédagogique et normatif. Il convient de souligner aussi en matière de pilotage l'importance des outils de suivi fondés sur des tableaux de bord mobilisant des systèmes d'indicateurs. Les impératifs de rationalisation budgétaire tendent à généraliser le recours à des études coûts-avantages pour hiérarchiser l'intérêt des projets en fonction des coûts et des effets. L'utilité de ces outils est en effet d'autant plus grande que les financements se réduisent et qu'il va falloir optimiser les ressources budgétaires. Enfin, en relation avec les transformations attendues des modalités d'élaboration des diagnostics, les enjeux du pilotage portent aussi sur la sauvegarde et le classement des données de façon à faciliter l'archivage de l'information.

GUIDE DE LA CONDUITE DE PROJET DU DEPARTEMENT DU GARD

Compte tenu de l'augmentation de son périmètre de compétences et des conséquences de l'action départementale au-delà des politiques qu'il conduit, le Conseil général du Gard à choisi de travailler en mode projet sur certains sujets transversaux. Une formation, un guide et un accompagnement ont été élaborés pour tous les chefs de projets afin d'harmoniser les pratiques et de mieux piloter les projets transversaux à l'échelle de la collectivité.

Le guide de conduite de projet. Il précise le rôle de chaque acteur, décrit les instances de décision, définit les cinq étapes-clés d'un projet et donne les outils en usage dans la collectivité.

La formation des responsables de projets. Le guide est complété par une formation des responsables des projets afin de leur permettre de s'approprier les outils communs à toutes les démarches de projets de la collectivité.

L'accompagnement par l'assistant de projet. Les chefs de projet sont rattachés à un directeur de projet, membre de l'équipe de direction générale, laquelle constitue également le comité de pilotage de tous les projets transversaux de la collectivité. Un assistant de projet dédié à l'accompagnement de l'ensemble des acteurs des projets a pour rôle :

- de permettre une bonne articulation entre le fonctionnement en mode hiérarchique et en mode projet ;
- de planifier les étapes de validations ;
- et d'apporter un conseil technique permanent.

Chapitre 4. Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance

Les relations entre gouvernance et évaluation sont plurielles, notamment selon qu'il s'agit de considérer l'évaluation en général et ses impacts sur la gouvernance ou lorsque il s'agit d'évaluer les dispositifs de gouvernance. Du fait de leur spécificité, notamment leur caractère qualitatif et les délais liés aux inerties et aux besoins d'apprentissage, ces dispositifs supposent des méthodologies d'évaluation adaptées. Le tableau suivant propose une sorte de typologie des relations. On peut souligner qu'il existe encore peu d'évaluation spécifique des dispositifs de gouvernance et que la plupart des initiatives et démarches qui sont menées se heurtent aux difficultés de mesure des effets d'un pilotage ou d'une participation accrus. De fait, elles portent souvent sur les seules procédures.

Des évaluations non ciblées sur la gouvernance mais qui contribuent et renforcent la gouvernance **Évaluation *pour* la gouvernance**	
Elles permettent d'améliorer certaines procédures et de renforcer le pilotage	Elles favorisent le dialogue et l'expression des points de vue, surtout si elles sont réalisées de façon participative. Elles constituent une opportunité de réflexivité propice aux apprentissages.
Des évaluations ciblées sur le contexte socio institutionnel et les dispositifs de gouvernance **Évaluation *de* la gouvernance**	
Elles peuvent être axées sur les procédures et les modalités en vue de montrer le caractère équitable et transparent des dispositifs	Elles peuvent aussi appréhender l'évaluation des résultats et des effets, notamment le renforcement de la démocratie locale

Pourtant, les enjeux de l'évaluation des effets de la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance innovants sont majeurs. Il s'agit d'une part de montrer les gains d'efficacité organisationnelle (capacité à agir dans l'incertitude, amélioration du pilotage, de la cohérence par une meilleure coordination et synchronisation des actions) et, d'autre part, les économies budgétaires résultant d'un pilotage renforcé. Il s'agit aussi plus généralement de montrer l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques ainsi que le fait qu'elles sont mieux intégrées en termes de prise en compte de la conservation des écosystèmes et de la qualité de vie des populations. Concernant le volet participatif, l'engouement récent pour ces démarches suscite des besoins de retour d'expériences, à la fois pour en montrer les plus-values et tenter de standardiser et de simplifier les protocoles. Ces questions spécifiques d'évaluation de la gouvernance supposent bien évidemment des acquis et une culture de l'évaluation des politiques en général. Or, en dehors des projets européens pour lesquels l'évaluation est obligatoire, et qui ont joué un rôle important dans la diffusion d'une culture de l'évaluation publique en France et en Europe (Varone et Jacob, 2004), force est de constater que les pratiques d'évaluation restent encore relativement peu répandues, et sont le plus souvent confiées à des cabinets de consultants spécialisés. Divers réseaux tentent de promouvoir ces pratiques de façon générique quel que soit le domaine - comme la Société Française d'Évaluation - ou de façon spécifique à un domaine - comme pour l'évaluation des projets de développement durable qui a donné lieu à de multiples guides ainsi qu'à un référentiel récemment produit par le Commissariat Général au Développement Durable à l'issue d'une large consultation (CGDD, 2009). On ne reviendra pas ici sur la question de l'évaluation en général qui est un sujet à part entière et dont il est admis qu'elle contribue

positivement à l'amélioration de la gouvernance en renforçant la transparence et les capacités de pilotage des projets.

LA SOCIETE FRANÇAISE D'EVALUATION
ET SON CLUB REGIONAL LANGUEDOC-ROUSSILLON

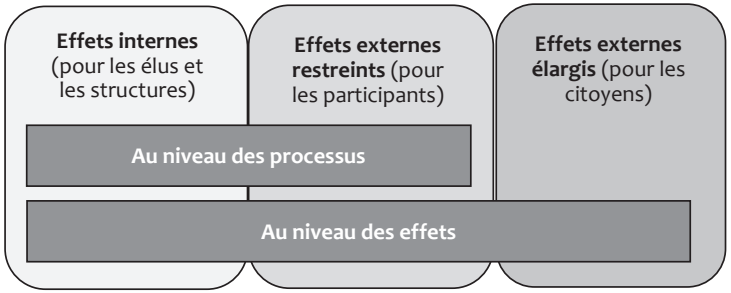
Association à but non-lucratif animée par un réseau de bénévoles, la SFE est un lieu de rassemblement, de débats, de capitalisation et de formation entre pairs, ouvert à tous les acteurs de l'évaluation : commanditaires, praticiens, utilisateurs, consultants, chercheurs et opérateurs privés. La SFE tend à faire reconnaître l'évaluation comme un outil d'aide à la décision, un atout pour la conduite et l'amélioration de l'action publique et un stimulant du débat démocratique. Pour ce faire, les valeurs dont se nourrit la SFE s'inscrivent dans une combinaison dynamique et complémentaire de quatre principes : la démocratie, le pluralisme, l'utilité et la production de connaissances. L'évaluation doit donc être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général et, à ce titre, sa pratique doit être régie par des principes spécifiques, que la Charte adoptée par la SFE en 2006 définit en sept points : pluralité, distanciation, compétence, respect des personnes, transparence, opportunité, responsabilité. Par des débats constamment ouverts, la SFE cherche à faire émerger, à formaliser et à promouvoir des principes fondamentaux faisant consensus et des pratiques aptes à mettre ces principes en application. La SFE organise des journées d'études, des groupes de réflexion, des colloques annuels et propose un centre de ressources documentaires, des référentiels de compétences et des publications spécialisées. Ce réseau fonctionne aussi sous forme décentralisée à travers des clubs régionaux. Créé en octobre 2007, le Club de la Société Française d'Évaluation en Languedoc-Roussillon fonctionne à travers des réunions trimestrielles autour de thématiques variées alternant présentations d'expériences, apports méthodologiques et débats sur le thème de l'évaluation des politiques publiques. Des colloques et des enquêtes spécifiques ont aussi été réalisés. Pour plus de renseignements, voir le site : http://www.sfe-asso.fr/

L'évaluation *de* la gouvernance ou *pour* la gouvernance suppose cependant à la fois un renforcement et un élargissement des méthodologies au sens large, c'est-à-dire des méthodes et des indicateurs, mais aussi des modalités de mise en œuvre au profit de démarches pluralistes, comme le souligne un colloque récemment organisé par la SFE (Jacot et Fouquet, 2007). L'élargissement porte aussi sur le champ de l'évaluation. Ainsi le décloisonnement prôné au niveau du pilotage concerne non seulement la coordination des moyens, mais aussi l'intégration de l'expertise. Celle-ci suppose de veiller à évaluer l'ensemble des effets et retombées ou des leviers d'action créés par un projet en considérant l'ensemble des domaines (développement, eau, biodiversité, social, culture, etc.,) dans une logique de développement durable ou intégré. Il s'agit aussi de mieux relier l'évaluation des politiques et les évolutions observées sur les territoires : « *mieux territorialiser l'évaluation* ». Enfin l'évaluation est un support à une démarche d'amélioration continue dans l'esprit de la planification territoriale, qui suppose d'adapter les moyens de l'évaluation, notamment en introduisant des objectifs intermédiaires et en tenant compte des processus d'apprentissages qui prennent du temps.

4.1. Quels sont les enjeux et les plus-values des dispositifs innovants de gouvernance ?

Les pratiques participatives ont l'ambition de transformer le processus décisionnel au sens large, c'est-à-dire en amont du moment spécifique de la décision qui reste du ressort des élus. Une des hypothèses implicites, et peu montrée jusqu'ici, est que les dispositifs participatifs constituent des dispositifs délibératifs au sens d'Habermas (1981) : par le dialogue, il est possible de faire évoluer les jugements des acteurs et d'arriver à des accords. Cependant Maesschalck (2008), par exemple, évoque aussi le fait que « *les mécanismes délibératifs, par leur option systématique pour la décentralisation et la multiplication des intervenants, peuvent rendre plus vulnérables les appareils de contrôle en facilitant l'opportunisme de nouveaux agents* ». Une autre des hypothèses implicites qu'il convient de vérifier est que l'élargissement de la base d'information, du fait de la mobilisation d'acteurs variés, permet des mesures plus pertinentes et adaptées.

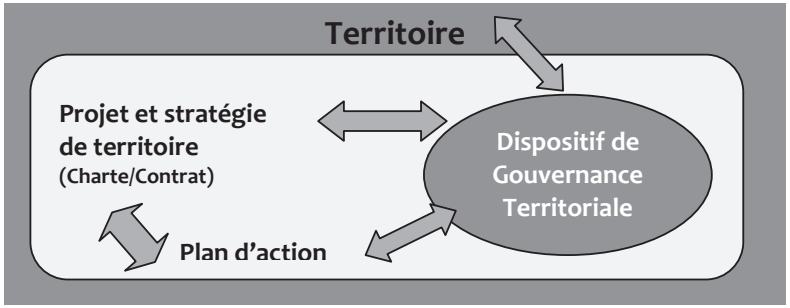
Ainsi, d'importants enjeux en termes de management et d'éthique interviennent. Il s'agit donc de vérifier que ces types de politiques participatives génèrent des innovations organisationnelles et institutionnelles vertueuses en termes de transparence, de management, de formation/information des acteurs et/ou d'apaisement des conflits. D'un point de vue opérationnel, au niveau méthodologique, l'évaluation de ces dispositifs doit être pensée en distinguant à la fois les types de bénéficiaires (internes et externes) et le champ de l'approche (selon que l'on se limite aux processus ou qu'il s'agit aussi d'appréhender les effets).


Effets internes (pour les élus et les structures)
Effets externes restreints (pour les participants)
Effets externes élargis (pour les citoyens)
Au niveau des processus
Au niveau des effets

Le fait que l'évaluation des politiques publiques soit encore loin d'être systématique, voire même seulement fréquente, constitue un frein à l'évaluation de la gouvernance. Celle-ci constitue en effet un volet spécifique de l'évaluation

dont la mise en œuvre se heurte à la fois à son caractère méthodologiquement délicat et inhabituel et au contexte actuel de pénurie de moyens. Ainsi les efforts en matière de gouvernance territoriale peuvent avoir pour objectif d'éviter dans cette période de pénurie de moyens de revenir à une logique de guichet ou d'organiser au mieux cette superposition de normes et de financements afin de dégager du temps pour l'évaluation. Il est paradoxal, alors même que se développent ces nouveaux enjeux sur la gouvernance, que les modalités de travail au quotidien se durcissent tellement qu'elles nuisent à la mise en place de lieux et de moments de réflexivité favorisant l'évaluation.

Tout dispositif de gouvernance territoriale vise à gérer un projet de territoire, quelle que soit l'échelle. Dès lors l'évaluation de ce dispositif doit être mise en regard des objectifs de ce projet qu'une « bonne gouvernance» doit en premier lieu permettre de mieux expliciter. Comme pour toute évaluation, l'évaluation des dispositifs de gouvernance doit être effectuée par rapport à leurs objectifs ainsi que ceux du projet de territoire auquel le dispositif évalué entend contribuer. Il s'agit d'étudier une chaine d'objets en interaction, ce qui rend l'évaluation plus complexe, et conduit à considérer le dispositif de gouvernance comme « un outil » du projet de territoire, voire même le territoire comme une situation de gestion (voir encadré). Cet emboîtement introduit un niveau supplémentaire par rapport aux conditions de l'évaluation préconisées par le référentiel d'évaluation des projets territoriaux (CGDD, 2009), à savoir : les caractéristiques du territoire, la stratégie territoriale et le plan d'action.



Il convient à ce niveau d'être vigilant au fait que, comme le montrent les sciences de gestion, tous les outils acquièrent une autonomie au cours du temps, notamment par la mise en place de routines. Ainsi, au moment de l'évaluation, il faut mesurer le décalage qui a pu intervenir du fait de cette autonomie, décalage que le caractère multi-acteurs des dispositifs participatifs peut accentuer.

Comme pour toute évaluation, les effets qu'il s'agit de mesurer ne doivent pas être confondus avec les résultats opérationnels qui portent souvent sur le recensement des bénéficiaires des actions mises en œuvre. Il s'agit d'évaluer les changements intervenus chez ces bénéficiaires et plus généralement dans le territoire du fait

LE TERRITOIRE CONSIDERE COMME SITUATION DE GESTION (Girin, 1990)

Les activités (formelles ou informelles) développées au sein des territoires vont donner naissances à ce que Girin (1990) appelle une « situation de gestion ». « *Nous sommes en présence d'une situation de gestion chaque fois qu'à un ensemble d'activités en interactions est associée l'idée d'activité collective et de résultat faisant l'objet d'un jugement, et que des agents sont engagés dans la situation de gestion lorsqu'ils se reconnaissent comme participant à des degrés divers à la production du résultat* ». Lire un territoire à travers la grille d'une situation de gestion implique de mettre un accent particulier sur les acteurs engagés dans les activités (leurs raisons, stratégies…), sur les résultats qui leur sont associés ainsi que sur les outils et dispositifs qui sont mobilisés pour les atteindre. Mais « *dire qu'à l'ensemble des activités en interaction est associée l'idée d'activité collective ne signifie pas que toutes les activités élémentaires soient orientées vers la production de ce résultat : il est au contraire possible (et généralement, c'est le cas) que certaines des activités aillent objectivement à son encontre* ». Au sein d'un territoire (comme d'une organisation formelle) il peut y avoir plusieurs « situations de gestion ». Cette notion permet de traiter la question des coordinations entre acteurs en s'affranchissant, en quelque sorte, des limites des organisations. D'un point de vue opérationnel, et du fait que les situations de gestion sont contextuelles, le premier travail à réaliser est de transformer les préoccupations en questions traitables, d'identifier les acteurs qui s'y engagent et de se fixer des règles de fonctionnement.

de ces actions. Cela implique donc à court terme d'évaluer en quoi le pilotage, au-delà de ses effets budgétaires, a permis de mieux intégrer les politiques et en quoi la participation a permis de mieux les adapter et plus largement de faire évoluer le dialogue au sein au territoire. Il s'agit donc d'évaluer *in fine* en quoi ces dispositifs ont contribué à la qualité de vie et au « mieux vivre ensemble » au sein du territoire, ce qui suppose la création de nouveaux indicateurs spécifiques.

4.2. Comment évaluer la participation ?

Bilan des avancées scientifiques dans ce domaine

L'examen des travaux d'évaluation des dispositifs participatifs (Rey-Valette et Mathé, 2011) montre que ceux-ci sont focalisés sur l'observation des processus aux dépens de l'évaluation des effets sur la décision et la démocratie, rarement abordés. Les critères les plus souvent utilisés sont relatifs à la nature des participants et à la qualité du processus. Concernant les participants, c'est leur diversité, leur représentativité, l'équité d'accès mais aussi leurs compétences, leurs niveaux d'information, leur indépendance qui sont analysés. L'évaluation des processus nécessite de renseigner plusieurs dimensions, de façon à apprécier le degré de performativité et de neutralité des règles de fonctionnement qui sont suivies, mais aussi le niveau de transparence et traçabilité des débats, l'accessibilité aux ressources informationnelles et aux débats pour les différents participants en fonction des formes de pilotage des discussions, l'équilibre entre

les argumentations proposées mais aussi, en cas de dysfonctionnement, les procédures de contrôle et de sanction. Comme nous l'avons souligné, les effets de la participation sont peu étudiés, mais lorsqu'ils le sont, l'accent est mis sur les effets engendrés pour les participants, notamment la création de nouvelles compétences, ou l'appropriation d'une posture de citoyenneté active (Beuret et Cadoret, 2010). Concernant les effets sur les territoires, on relève des conflits évités, des innovations organisationnelles, de nouvelles proximités organisées et le renforcement des réseaux territoriaux. Dans la quasi-totalité des cas, les évaluations portent sur un seul ou un nombre très limité de processus. Faisant exception à ce constat, Beuret et Cadoret (2010), étudiant 298 dispositifs de concertation territoriale, montrent l'importance de la légitimité des porteurs et de la qualité de conception de la procédure sur les effets de ces dispositifs. Enfin, on note aussi une focalisation sur la caractérisation des effets bénéfiques aux dépens des effets pervers, en particulier le renforcement du pouvoir de certains acteurs et la création d'une nouvelle catégorie de « notables de la participation ».

Des problèmes spécifiques de mesure liés au caractère qualitatif et progressif des effets attendus

Face au caractère qualitatif et subjectif de certains effets, la reconnaissance des approches subjectives et des évaluations à dires d'experts est une avancée, mais suppose une rigueur méthodologique dans la mise en œuvre. L'évaluation des perceptions des citoyens par des enquêtes à l'échelle des territoires pourrait contribuer à renforcer l'évaluation des effets sur la démocratie, sur la qualité des organisations institutionnelles, la confiance dans les institutions, le dynamisme de la vie syndicale ou associative, l'accès aux services publics. La territorialisation de ces indicateurs s'effectue en général dans le cadre du développement durable des territoires et des Agendas 21 locaux, mais le plus souvent dans le cadre d'un suivi des conditions de vie, sans faire le lien avec les transformations des politiques et des pratiques. Ce lien est parfois fait à l'échelle globale par les études de perception et de satisfaction vis-à-vis des services publics en appui à la réforme des services publics au Royaume-Uni (Kelly et Muers, 2002).

LES NOUVELLES METHODES D'EVALUATION SUBJECTIVE

Les approches subjectives interrogent directement les individus sur leurs sentiments. Elles sont de plus en plus utilisées pour prendre en compte les effets sur la qualité de vie et la contribution au bonheur de façon à construire des indicateurs de bien-être (Gadrey et Jany Catrice, 2005) dans l'absolu ou en relation avec la qualité de l'environnement (Frey *et al*., 2011). Ces approches s'inscrivent dans la logique nouvelle d'évaluation des richesses à partir des conditions de vie des ménages plutôt qu'à travers la production (Stiglitz *et al*., 2009). D'après Frey *et al*. (2011), ces approches subjectives sont moins sujettes à des réponses stratégiques des agents et permettent d'intégrer des facteurs psychologiques. Ces enquêtes concernent surtout l'évaluation de la qualité de vie et du bien-être individuel et donnent lieu à de vastes enquêtes (*European Quality…of Life Survey ; Word Value Survey*) ou à divers baromètres de l'opinion (voir encadré baromètre de l'opinion des Gardois, dans cette Partie, Chapitre 2, 2.3).

LA SOCIOLOGIE DE LA RECONNAISSANCE ET L'ECONOMIE DU CARE

Les nouvelles approches réunies autour du concept *CARE* sont issues des travaux sur le genre dans les politiques publiques. Cette notion, qui se traduit littéralement par « s'occuper de, prendre soin de », peut être définie comme « une attitude envers autrui » qui implique l'attention aux autres, le souci, la reconnaissance, la sollicitude envers les autres mais aussi, plus généralement, la prise en compte des dimensions éthiques dans les interactions sociales. Ces nouvelles approches offrent des pistes intéressantes pour évaluer la dimension sociale des effets de la participation souvent difficiles à qualifier, notamment les effets externes sur les participants en termes d'autonomie et de vulnérabilité qui sont les concepts-clés de l'approche du CARE. On peut faire des rapprochements avec le concept de « reconnaissance sociale » (Honneth, 2000) qui prend en compte l'importance de l'estime sociale et du besoin de reconnaissance dans les processus de négociation pour sortir de la défense d'intérêt matériels. Cette reconnaissance implique la confiance en soi au niveau individuel ainsi que la solidarité et l'estime de soi à travers un principe de justice prônant l'égalité entre individus à l'échelle collective.

Le champ de l'évaluation se limite souvent aux participants des dispositifs de concertation. Or il faut aussi évaluer l'effet de structuration des réseaux sociaux ainsi que la transmission de l'information (publicité faite au dispositif et à ses actions, restitution de résultats) et la capacité à se faire entendre (accès aux forums de concertation, instances de dialogue spécifiques, représentativité des participants de ces instances et rôle de relais…) à l'échelle de la population d'un territoire.

L'évaluation de la gouvernance - un processus complexe et procédural - doit tenir compte de la progressivité dans le temps des effets du fait des apprentissages. Pour ce faire, il convient d'accorder de l'importance à l'étude de l'adaptation des moyens mis en œuvre et d'identifier des objectifs intermédiaires dont la définition doit être effectuée par le dispositif. Cette prise en compte de la durée et du temps ressort particulièrement de l'étude de la gouvernance territoriale menée par la Caisse des Dépôts (2009). Ce caractère procédural du processus suppose le renforcement des systèmes de suivi des actions en interne mais aussi en externe par des enquêtes régulières quant aux besoins et aux changements intervenus au niveau des populations des territoires. On retrouve là une des spécificités des conditions de l'évaluation des projets de développement durable dont les effets relèvent du long terme.

EVALUATION DE LEADER (AXE 4 DU FEADER) EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Pour la période 2007-2013, LEADER constitue l'axe 4 du FEADER. Il fait suite à trois programmes d'initiative communautaire (LEADER 1, LEADER 2 et LEADER+). Pour la période actuelle, LEADER est donc intégré au Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) et soumis aux seules obligations d'évaluation au niveau national. En Languedoc-Roussillon, le choix a néanmoins été fait de réaliser une évaluation de LEADER au niveau régional dans le cadre du Réseau Rural Régional avec un comité de pilotage spécifique.

A mi-parcours de la période de programmation, les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- réaliser un bilan financier et physique ;
- analyser la mise en œuvre de LEADER en Languedoc-Roussillon ;
- analyser la valeur ajoutée de LEADER et les premières réalisations ;
- dégager collectivement des pistes d'amélioration pour le programme en cours et pour le prochain programme post 2013.

Ce travail d'évaluation réalisé en interne constitue tout à la fois une évaluation de la gouvernance (analyse de la mise en œuvre de LEADER en Languedoc-Roussillon aux niveaux régional, départemental et local avec la particularité du partenariat public-privé spécifique à LEADER dans le cadre des comités de programmation des GAL) et une évaluation *pour* la gouvernance, puisque l'ensemble des acteurs de LEADER en Languedoc-Roussillon ont accepté de participer à cet exercice. Les résultats de cette évaluation sont disponibles sur http://www.reseau-rural-languedoc-roussillon.eu/

REFERENTIEL D'EVALUATION DE L'INNOVATION SOCIETALE ET TERRITORIALE

Dans le cadre d'une étude pour le Fond Européen de développement régional, le Cabinet de consultants Edater a proposé une grille d'évaluation des programmes et projets qui comporte les sept critères suivants : caractère innovant du projet, contexte territorial, contexte sectoriel, public visé, modes de gouvernance, conditions d'émergence du projet, adaptabilité et évaluabilité du projet. Concernant les modes de gouvernance, quatre questions-clés sont proposées : le projet encourage-t-il les démarches multi acteurs ? Le projet prévoit-il l'emploi de nouveaux outils ? Le projet prévoit-il la co-élaboration de produit et de services entre entreprises/institutions publiques et populations concernées ? Et, enfin, le projet contribue-t-il au développement des usages des NTIC ?

Tableau 2: Typologie des effets des dispositifs participatifs à partir de la littérature scientifique

Acteurs publics (Effets internes pour les élus et les structures)	Acteurs privés (Effets externes pour les participants)
Diffusion de l'information et apprentissages	
• Amélioration des interactions entre services • Diffusion d'information auprès des publics • Éducation des citoyens • Aide au suivi de la mise en œuvre	• Apprentissage social (information et formation) • Création d'un espace de publicisation des problèmes
Reconnaissance et légitimité des acteurs	
• Accroissement de la confiance des acteurs dans l'institution porteuse • Renforcement de l'autorité de l'institution porteuse • Légitimité et respectabilité accrue	• Accès à des ressources symboliques • Rituels permettant le renforcement du groupe • Légitimité et respectabilité accrue • Reconnaissance des acteurs faibles • Reconnaissance de problèmes communs
Renforcement des proximités	
• Fidélisation de la population vis-à-vis de l'institution	• Mobilisation des acteurs et mise en réseau • Rapprochement acteurs publics et privés • Renforcement des réseaux sociaux
Amélioration du bien-être collectif et individuel	
• Réduction des conflits • Régulation de l'incertitude	• Estime de soi des participants • Appropriation d'une citoyenneté active

Source : Rey-Valette et Mathé, 2011.

4.3. Quels sont les apports de l'évaluation participative à la gouvernance ?

Évolution de l'évaluation

En même temps qu'elle se généralise, le champ de l'évaluation - largement focalisé autour de l'analyse coût/avantage - s'élargit en intégrant d'abord les effets non marchands, ensuite les effets sociaux dans les méthodes traditionnelles, puis en renouvelant les méthodes au profit d'approches participatives et multicritères, ainsi que le recommande le référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux (CGDD, 2009). Ainsi, Varone et Jacob (2004), dans leur revue de l'évaluation à l'échelle européenne, montrent que les approches récentes de l'évaluation des politiques publiques, au lieu de chercher à stabiliser des standards, mettent en exergue le caractère « *protéiforme du processus d'évaluation* ». Dans son rapport sur les modalités d'intervention publique face aux enjeux du développement durable, le Commissariat Général du Plan souligne qu'il ne suffit plus d'évaluer les résultats, mais bien les processus et l'esprit des politiques. Celles-ci se doivent d'être à la fois intégrées et concertées, donnant lieu à des démarches multiples comme la recherche-action, l'auto-évaluation, l'évaluation externe, l'évaluation procédurale, l'évaluation concertée, etc. (Ayong-le-Kama, 2005). L'évaluation est donc devenue plus qualitative et plus participative, en réponse au constat des experts estimant impossible d'adopter un point de vue objectif, mais aussi en réponse à la faiblesse de l'utilisation directe des résultats de leurs évaluations

et à l'intégration croissante de modalités de débat dans les politiques publiques. L'évaluation poursuit ainsi sa finalité traditionnelle, dénommée par Perret (1996) « déontologique », au sens où elle rend des comptes, mais également une finalité gestionnaire, une finalité décisionnelle et enfin une finalité d'apprentissage, notamment dans le cas où elle se veut participative.

L'EVALUATION PARTICIPATIVE A TRAVERS QUELQUES CITATIONS

L'évaluation devient une pratique d'accompagnement de « *coaching, de conseil pour des solutions politiques co-construites* ». Elle est « l*a clé de la bonne gouvernance* » au sens où « *évaluer c'est construire ensemble du sens, construire en choisissant le chemin, en apprenant à le faire en se concertant* », ce qui permet « *d'augmenter quantitativement et qualitativement le savoir partagé des acteurs impliqués dans son processus* » (Baslé, 2008).

« *L'évaluation représente plus qu'un instrument au service d'une gestion publique plus performante. C'est une démarche politique qui permettra de renouveler le mode de gouvernance de notre pays si elle est réellement indépendante, pluraliste transparente et efficace* » (Bourdin *et al.*, 2004).

« *L'évaluation participative est l'occasion de lancer des débats sur le sens du bien commun lié à l'objet évalué et constitue ainsi une forme de dialogue permettant de produire un point de vue partagé sur le bien commun à poursuivre* » (Conan, 1998).

Changement de posture de l'évaluateur avec l'évaluation participative

Les évolutions de l'évaluation introduisent un changement de posture de l'évaluateur qui devient un agent du changement, un ingénieur social qui se distingue de l'expert. « *Loin d'être neutre et sans influence, l'évaluateur est un agent impliqué dans un travail de mise en mouvement et d'orientation de la réflexivité collective* » (Conan, 1998). Plus généralement c'est le statut de l'expertise qui se transforme. Celle-ci « *tend désormais à se donner à voir comme un processus de production collective de la connaissance s'incarnant dans des dispositifs ouverts et devant de fait participer à la recomposition des systèmes d'acteurs locaux* » (Cadiou, 2007). L'Observatoire national des Agendas 21 locaux (2009) recommande cette pratique d'évaluation partagée et co-construite dont il souligne qu'elle représente un « *outil de mobilisation de l'intelligence collective* ».

EXEMPLE NOVATEUR DE RESEAU REVMED :
Réseau d'EValuation MEDiterranéen

Partant du constat qu'évaluer les politiques publiques était plus que jamais une nécessité dans un contexte contraint et une société en tension, que les pratiques d'évaluation étaient peu répandues dans les collectivités du Sud et qu'il était difficile de mobiliser des moyens suffisants, le réseau REVMED s'est constitué autour de **huit collectivités fondatrices** (par ordre alphabétique : Communauté d'Agglomération d'Alès, Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée, Communauté de**…**communes de la vallée de l'Hérault, Conseil général de l'Aude, Conseil général du Gard, Conseil général du Vaucluse, Conseil général des Pyrénées-Orientales, ville de Montpellier) avec pour ambition de répondre à plusieurs préoccupations et besoins :

- **Améliorer** le management de leurs politiques avec le souci d'une économie de moyens ;
- **Développer** une culture et une expertise communes ;
- **Échanger** sur des pratiques qui peuvent être différentes ;
- S'enrichir de regards extérieurs ;
- S'apporter mutuellement **un soutien technique** par la mise en commun de moyens humains.

Un engagement institutionnel

REVMED, en complément du Club Régional de la SFE, qui réunit des personnes à titre individuel et de différents horizons, est un réseau de collectivités. L'objectif est de **FAIRE** des évaluations, en mettant dans le « pot commun » des outils, des méthodes, des compétences et du temps de travail. C'est volontairement que les membres fondateurs ont choisi de commencer ce travail en commun sans créer de nouvelle structure juridique, mais en se dotant d'une **charte de réseau** qui précise les principes et l'éthique mis en œuvre au sein du réseau et de règles pour un fonctionnement clair et optimisé.

Un fonctionnement original

Concrètement, le réseau fonctionne grâce aux ressources et compétences mobilisées par chaque collectivité en respectant le principe essentiel qui est que **chaque collectivité confie des travaux d'évaluation au réseau**.

Chapitre 5. Renforcer en institutionnalisant et en pérennisant

« Institutionnaliser » et « pérenniser » ne sont pas synonymes et ne doivent pas être des fins en soi. Il est possible, et judicieux, de pérenniser certaines pratiques ayant donné lieu à des apprentissages pour créer une culture partagée de la gouvernance ainsi que des procédures pour alléger les tâches et de sécuriser les intervenants. Dans tous les cas, une certaine continuité favorise la mise en place de processus d'apprentissage. L'institutionnalisation peut consister simplement à créer des routines sans pour autant que l'ensemble du dispositif soit institutionnalisé.

5.1. Que faut-il pérenniser ? Comment ?

Plus l'action est longue, plus il y a intérêt à pérenniser les acquis et les cadres méthodologiques

La création de guides, dont on a vu qu'ils favorisent le pilotage, est aussi un moyen de pérenniser les acquis. Plus généralement, le fait de capitaliser les expériences et les savoir-faire favorise les effets d'apprentissage. Institutionnaliser ou pérenniser ne revient pas forcément à créer des institutions, mais plutôt des routines qui sont

plus souples. La possibilité de créer des routines permet aussi de rationnaliser et réduire les efforts (coûts), d'alléger les tâches de mise en œuvre, de réduire la complexité. Dans tous les cas, les procédures doivent être institutionnalisées de façon à capitaliser au niveau des cadres méthodologiques mais sans figer les modalités de façon à garder le maximum de flexibilité.

GUIDE DE CONCERTATION CITOYENNE DU DEPARTEMENT DU GARD

Le guide de la concertation citoyenne du Département du Gard a pour vocation de faciliter la mise en œuvre de la charte de la concertation citoyenne. Ce guide doit permettre à chaque direction de définir et mettre en œuvre un processus de concertation de façon autonome : l'ensemble des étapes-clés y est ainsi défini, accompagné d'un certain nombre d'outils et de fiches explicatives (Études préalables, conception et élaboration des scenarii de la concertation, mise en œuvre du processus, communication aux citoyens). Il s'agit d'un fascicule d'une dizaine de pages accompagné de douze annexes (permettant de préciser les concepts, les protocoles, les facteurs-clés de la réussite et offrant des modèles de courrier) et de quatre modèles de documents (document d'intention, schéma de concertation, rapport de propositions citoyennes et rapport de restitution). Le document détaille les cinq niveaux de la participation (l'information, la consultation, la concertation, la co-élaboration et la co-gestion) et propose un organigramme des étapes d'un projet de concertation. Un cheminement sous forme de questions-réponses permet ensuite de préciser l'objet de la concertation et ses modalités. Chacun des points est associé à une fiche détaillée en annexe : les avantages d'un pilotage interne ou externe ; la question des frais de déplacement des participants ; les moyens de mobilisation de citoyens ; des courriers-types, les outils de communication, les moyens et méthodes de concertation possibles et les facteurs de réussite, la nécessité de restituer les résultats et d'évaluer le processus. Ce guide, au-delà des outils et méthodes, présente également les valeurs qui doivent présider à la mise en place de tout processus de concertation.

La pérennisation passe aussi souvent par la fidélisation des participants. Il est en effet nécessaire, pour qu'il y ait de l'apprentissage, que ce soit les mêmes acteurs qui reviennent aux différentes réunions. De même, si on organise des formations pour les acteurs (ex : membres de Conseils de développement), il faut s'assurer qu'ils vont intervenir dans le temps. Cependant ces conditions de meilleur fonctionnement risquent de former une sorte d'élite de la concertation et de générer des effets d'inertie. La réflexion sur l'institutionnalisation peut amener à prévoir des formes de participation différentes dans le temps, par exemple en institutionnalisant des forums ou des enquêtes à travers les outils internet (sites).

Créer des accords-cadres et des normes permet de bénéficier des efforts de coordination

Mettre en place des règles, c'est institutionnaliser les acquis passés à partir desquels les règles ont été définies. Cependant il ne faut pas oublier que la règle offre un cadre d'action qui doit être adapté aux nouvelles conditions et qui doit donc rester évolutif. En formalisant des instances multi-acteurs, dont les Conseils de développement sont un bon exemple, il est possible d'optimiser leur fonctionnement. Ainsi les participants des Conseils de développement doivent être non seulement mobilisés régulièrement, mais ils doivent surtout l'être suffisamment tôt pour avoir un rôle actif et une marge de manœuvre plus grande et par là-même inciter les acteurs à participer régulièrement. Le Pays Corbières Minervois a expérimenté avec succès et dans la durée ce mode de fonctionnement (voir Partie III, Chapitre 3, 3.4). Cette adaptation des procédures permet de lutter contre l'effet de lassitude engendré par la fidélisation dans le temps des participants, lesquels sont par ailleurs renouvelés par tiers pour garder la mémoire des apprentissages collectifs.

Il est nécessaire d'organiser durablement les relations entre démocratie représentative et démocratie participative de façon à avoir des repères pour l'organisation et une lisibilité des actions. Cette organisation peut prendre la forme de chartes de la participation (voir dans cette Partie, Chapitre 1, 1.2), mais peut aussi concerner des actions visant à réduire le turn-over au sein des comités de pilotage. Plus précisément, on a vu que le pilotage et la mutualisation nécessitaient de construire des cadres d'accord pluriannuels, indispensables à la planification stratégique.

La mise en œuvre de la gouvernance est un processus qui s'inscrit dans la durée

Comme nous l'avons déjà signalé, notamment à l'occasion des conditions d'évaluation, de multiples travaux ou retours d'expériences insistent sur le caractère procédural de la mise en œuvre des dispositifs de gouvernance qui nécessite donc de disposer de délais suffisants. Le guide de conduite des projets de développement durable du réseau TEDDIF (2005) recommande de sortir de l'urgence et d'inscrire les démarches dans la durée. Plus spécifiquement, et concernant la gouvernance, l'étude de la Caisse des Dépôts (2009) montre que « *les systèmes de gouvernance non imposés se sont construits au fur et à mesure de l'identification de nouveaux enjeux et de l'avancée des projets traités* ». De même, l'évaluation des pôles d'excellence rurale réalisée par Berriet-Solliec et Barbut (2010) montrent que ce sont les Pays les plus anciens qui parviennent le mieux à faire émerger et à conduire des projets cohérents, car ils disposent à la fois de plus de légitimité et de plus de compétence en matière de gouvernance. La prise en compte des processus d'apprentissage permet ainsi à ces auteurs de distinguer l'ingénierie active, réalisée et incorporée selon qu'elle est prodiguée

par des consultants externes et celle intégrée dans les pratiques au sein des dispositifs lorsque la durée est suffisante pour engendrer une véritable capacité de réflexivité.
Soulignons cependant les difficultés importantes qui existent pour maintenir une dynamique dans le temps, en particulier concernant la participation. Nombre d'études montrent en effet qu'elle est souvent circonscrite à l'élaboration d'un diagnostic partagé (Tapie-Grime *et al.*, 2007), y compris parfois au sein même des Conseils de développement qui sont pourtant conçus comme des structures pérennes (Voir Partie III, Chapitre 3).

LA FORME ASSOCIATIVE DU PAYS :
UN MOYEN D'IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE

Les Pays peuvent-être constitués avec différentes structures porteuses (association, syndicat mixte, GIP, EPCI). Le Pays du Gévaudan-Lozère a choisi lors de sa création en 2007 la forme associative, plus légère mais qui ne permet pas d'actions lourdes d'investissements, le Pays se concentrant sur la définition et l'animation de stratégies territoriales et l'accompagnement des porteurs de projets au sens large. Toutefois cette forme d'organisation permet d'associer directement la société civile au sein de la structure de pilotage du Pays. Ainsi, il existe deux collèges : les membres élus d'une part, et les membres partenaires d'autre part. Tout citoyen, toute association ou entreprise peut adhérer à l'association (5 € pour les particuliers, 10 € pour les associations et entreprises) et ainsi avoir un droit de vote en assemblée générale. La composition du conseil d'administration définit, tant pour les élus que pour les partenaires, une typologie des représentants parcourant la diversité des actions et de la vie sur le territoire. Le collège des partenaires du conseil d'administration constitue statutairement le Conseil de développement du Pays. Comme dans toute association, le bureau est issu du conseil d'administration en gardant la parité élus/partenaires. Le comité de programmation Leader correspond au bureau. C'est une façon intéressante d'associer les acteurs locaux à la gouvernance de l'outil Pays, y compris dans le pilotage, mais cette solution n'est pas sans défaut car elle réduit en quelque sorte l'indépendance du Conseil de développement. Par ailleurs, la forme associative se réduit au profit de la création de syndicats mixtes (notamment avec le portage de SCoT d'échelle Pays) : la question de l'institutionnalisation du Conseil de développement se pose alors à la fois sur sa forme juridique (informel, associatif…) et sur les liens avec le processus décisionnel.

5.2. Quels obstacles ? Quels effets pervers ?

Des obstacles symboliques, organisationnels et financiers

Le caractère informel ou expérimental de certaines pratiques permet souvent de bénéficier de marges de manœuvre ou de motivations supplémentaires de la part des acteurs. La question des hiérarchies et des rapports de force, par rapport au portage et à l'affichage des actions, se pose avec une acuité particulière dès lors qu'il s'agit d'institutionnaliser ces actions dans la durée et cela peut engendrer des discussions animées. En effet cette institutionnalisation suppose d'être validée à travers les procédures de décision des collectivités ou des structures de gestion, c'est-à-dire qu'elle doit alors faire l'objet d'un vote qui peut se heurter à l'absence de réelle volonté politique des élus, voire à des conflits d'ego.

Par ailleurs, la programmation des actions selon une logique de projet conduit souvent en fin de procédure à ne plus pouvoir bénéficier de temps et de financements suffisants pour pouvoir tirer les leçons et élaborer des protocoles qui permettraient d'institutionnaliser les pratiques innovantes. Beuret et Cadoret (2011), dans le cadre d'une évaluation des politiques du Conseil général de l'Ile-de-France dénoncent ainsi le fait que les financements s'arrêtent au moment où commencent à émerger des apprentissages et de nouvelles valeurs dont l'institutionnalisation ne peut alors être gérée par le dispositif. Si elles se multiplient, de telles contraintes peuvent à terme générer des frustrations chez les acteurs qui ont participé ou porté la démarche innovante et créer chez eux un cercle vicieux de démotivation pour des actions futures similaires. Enfin, outre les problèmes de légitimité dans le portage ou de financements, l'institutionnalisation de certaines pratiques peut aussi buter sur le manque de formation ou de compétence des acteurs.

Les effets pervers du caractère sclérosant des procédures

Si certaines procédures innovantes gagnent à être institutionnalisées, il faut être conscient que dans certains cas l'institutionnalisation peut constituer au contraire une contrainte. En particulier dans le domaine de la participation, les citoyens peuvent être réservés ou se méfier par rapport à leur implication dans des structures pérennes, non seulement pour des raisons de temps - lorsqu'ils ne veulent pas trop s'engager - mais également s'ils ont peur de servir de caution dans des processus complexes où il n'y a pas de lisibilité des actions et des points de vue.

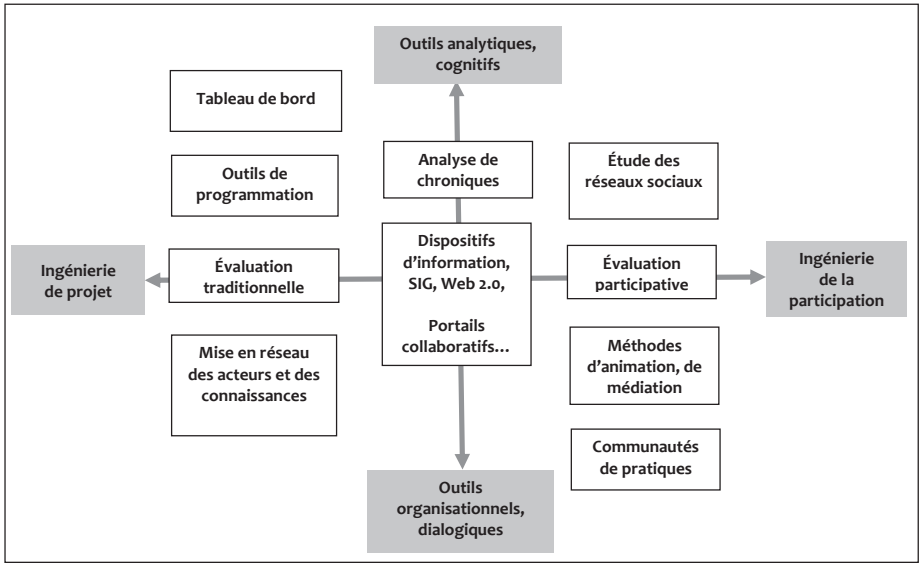
L'ensemble des points évoqués, confirment les besoins de renouvellement de l'ingénierie de la gouvernance territoriale à toutes les phases des politiques de territoire. Plusieurs types d'outils sont évoqués et présentés, à différents moments de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets de territoires et dans différents domaines.
Du point de vue de leur nature deux grands types d'outils qui se renforcent mutuellement peuvent être distingués :

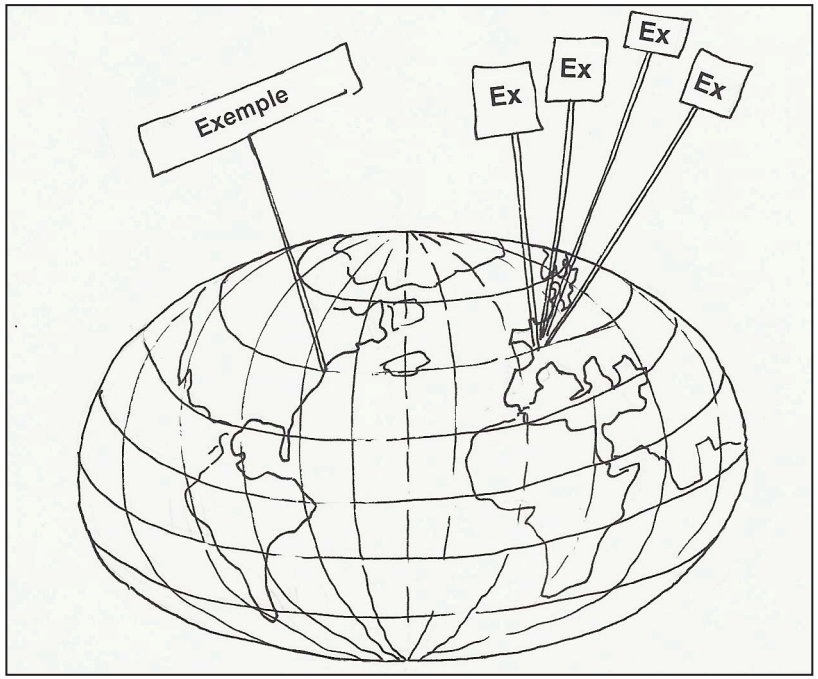
(i) **Des techniques et méthodologies d'analyse** qui permettent d'élargir les connaissances pour renforcer la légitimité et la cohérence des décisions et des actions. Il est question de méthode d'analyse des réseaux sociaux, de mise en perspective de l'histoire organisationnelle du territoire. D'autres aspects liés au pilotage et à la gestion de projet relèvent d'un transfert d'outils de l'ingénierie

de projet à des objets nouveaux, comme la mise en œuvre de la participation qui doit être appréhendée comme un projet. Les tableaux de bords et les outils de partage de l'information et d'animation du travail de groupe contribuent d'autant plus activement à la gouvernance territoriale que l'action sur les systèmes d'information structure aussi l'action collective et que l'information géographique est essentielle pour des approches territorialisées.

(ii) **Des dispositifs organisationnels et des processus d'apprentissages** qui contribuent conjointement à améliorer le « professionnalisme » et la « qualité » de la mise en œuvre des outils techniques. C'est notamment l'ingénierie de la participation et du partenariat qui est mobilisée pour renforcer la gouvernance. Il s'agit d'agir et d'apprendre ensemble et autrement, mais aussi de systématiser l'évaluation. Celle-ci contribue à renforcer la gouvernance mais répond aussi à de nouveaux enjeux méthodologiques et sociétaux pour évaluer les plus-values des formes de gouvernance. Enfin, tout en rappelant les limites de l'institutionnalisation, ces processus organisationnels et d'apprentissages gagnent à être systématisés pour capitaliser, rationaliser et stabiliser les innovations produites.

Figure 3 : Classification des principaux outils et dispositifs de l'ingénierie de la gouvernance territoriale





Troisième partie

Quelques exemples territoriaux

1. Les interactions public/privé vues des États-Unis
2. Des formes de gouvernance autour de la gestion du bâti agricole
3. L'apport des Conseils de développement des Pays
4. Le Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture de l'Hérault
5. Exemple de protocole d'évaluation de la participation
6. Illustrations du rôle de l'information

Après avoir abordé de façon assez systématique les facteurs contribuant au renouvellement des pratiques de la gouvernance territoriale, cette troisième partie vise à fournir des analyses plus détaillées de quelques dispositifs étudiés dans le cadre du projet Gouv.Innov, ainsi que des illustrations du rôle facilitateur de certains outils dans la mise en œuvre des dispositifs de gouvernance territoriale.

Cette partie débute sur des exemples de dispositifs de gouvernance aux États-Unis, nous projetant ainsi dans un contexte social très différent où l'implication des acteurs privés est culturellement plus courante. L'objectif est de se dépayser un peu et d'aller voir comment fonctionne la gouvernance des territoires ruraux aux États-Unis, sachant que ces exemples, bien que très spécifiques au contexte institutionnel américain, peuvent aussi être éclairants face à une gouvernance territoriale qui tend de plus en plus à privilégier les partenariats public-privés

Chacun des trois chapitres qui suivent cet exemple américain rendent compte de dispositifs spécifiques observés en France : la diversité des formes de gouvernance mises en œuvre par une Communauté d'agglomération dans le cadre de la gestion du bâti agricole, le fonctionnement des Conseils de développement des Pays de la région Languedoc-Roussillon et le Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture (GTUA) qui a fonctionné de façon informelle à l'échelle du département de l'Hérault et qui a été depuis généralisé à l'ensemble du territoire à travers les Commissions départementales de consommation des espaces agricoles. L'étude de la mise en œuvre des projets de hameaux agricoles montre la nécessité de penser les dispositifs de gouvernance au plus près des contraintes locales, notamment pour les situations étudiées en fonction des conditions de maîtrise du foncier et des formes de concertation. Les quelques cas étudiés au sein d'une même intercommunalité illustrent parfaitement la nécessité, en fonction des contextes et des besoins, de promouvoir une diversité de formes de gouvernance. L'exemple du GTUA permet de revenir sur l'itinéraire de constitution d'un dispositif en montrant la progressivité de ses produits et de ses objectifs. Cela va des questions de sensibilisation et de mutualisation de l'information jusqu'à la co-production de principes d'aménagement dont la diffusion et l'appropriation s'appuient sur la mise en réseau préalable des acteurs. Enfin l'analyse des conseils de développement des Pays, permet d'illustrer les difficultés et formes de mobilisation citoyenne dans les projets de territoire. L'enquête réalisée à l'échelle régionale montre que ce n'est pas la diversité institutionnelle qui est déterminante, mais plutôt les outils, les compétences et les formes d'animation mobilisées. Elle confirme les constats nationaux quant à la difficulté de mobiliser certaines catégories de citoyens et de pérenniser cette mobilisation au-delà de la phase de diagnostic. Le focus sur l'expérience du Pays Corbières Minervois montre que cette participation peut perdurer dans une configuration réduite autour d'un noyau fort d'une quarantaine de personnes en s'accompagnant, cependant, d'une évolution de ses modalités au profit de formes plus spécialisées.

Les deux derniers chapitres illustrent l'importance de certaines dimensions de la gouvernance territoriale, en l'occurrence le rôle de l'évaluation et de l'information. L'exemple du protocole d'évaluation de la participation mis en place par la direction de l'évaluation du Conseil général du Gard témoigne du rôle multiple de l'évaluation. Elle permet non seulement de rendre compte, mais aussi d'améliorer au fur et à mesure les processus participatifs et d'inciter à leur mise en œuvre en communiquant sur leurs résultats. Le protocole présenté porte sur le processus et les méthodes d'animation utilisées, mais aussi sur les résultats et les effets produits au niveau des citoyens, des élus et des techniciens. Enfin, l'importance du rôle de l'information est illustrée par le cas de la production et de la diffusion de données géographiques innovantes et « sensibles ». Cet exemple montre l'intérêt de la quantification des processus à travers des indicateurs simples et des représentations spatialisés, facilement appropriables qui constituent ainsi une base objectivée et partagée facilitant les débats. L'analyse de l'usage de ces informations montre la diversité des interprétations des acteurs quant à l'apport de cette information et le rôle des produits informationnels comme objets intermédiaires intervenant dans la construction de visions communes et dans la restructuration des réseaux d'acteurs.

Chapitre 1. Les interactions public/privé vues des États-Unis : focus sur l'État de New-York

1.1. Rappels sur le contexte institutionnel américain et sur l'État de New-York

La structure institutionnelle américaine est marquée par le Fédéralisme qui conduit chaque Etat à avoir son propre système législatif (*State Law*, ou « loi d'État), son système exécutif et son système judiciaire. Outre la diversité des situations, ce système offre aux États, véritables « laboratoires de la démocratie », une importante capacité d'initiative et d'impulsion. Ce sont ainsi bien souvent les Etats qui sont à l'initiative de programmes novateurs, par exemple sur l'aide sociale ou l'éducation. Par ailleurs, le Premier amendement de la Constitution, qui défend le principe de liberté, pose les fondements de l'action citoyenne aux États-Unis.

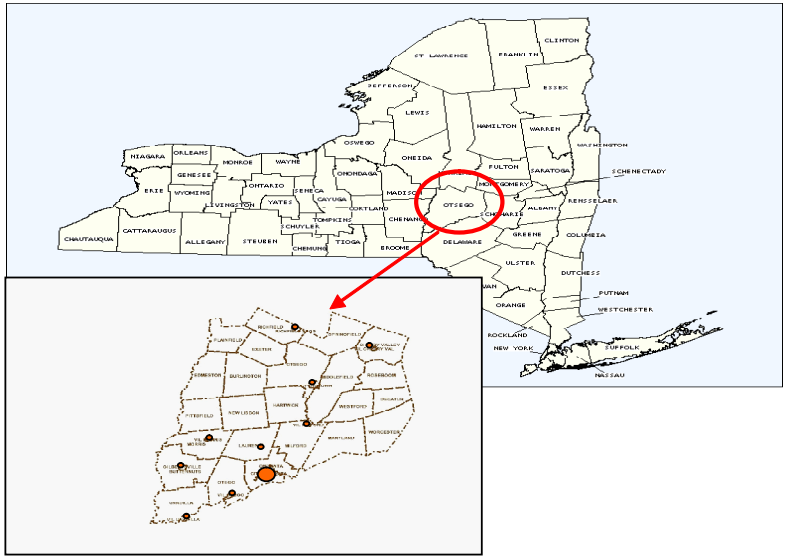
Pour comprendre comment s'organise la gouvernance locale dans ce système fédéral, il est nécessaire d'étudier l'exemple d'un État particulier, en l'occurrence ici, celui de New York. Bien que comptant 20 millions d'habitants (dont la moitié issue du pôle urbain de New York), il s'agit d'un État à prédominance rurale, dont la capitale est Albany (850 000 habitants). Ainsi l'économie est structurée d'une part par l'agriculture (production de pommes, produits laitiers majoritairement), quelques sites touristiques (chutes du Niagara et parcs naturels régionaux) et,

d'autre part, par l'activité urbaine de Manhattan, fortement exposée aux crises financières (selon Jim Seward, Sénateur de l'État de New York, *20% du revenu de l'État provient du district financier de Manhattan*). L'organisation administrative de l'État est le fait de 62 comtés, chacun étant régi par son propre règlement (*home rule*). On observe une très grande diversité de situations entre le comté le plus peuplé (*Kings*, en banlieue de New York, qui compte 2,4 millions d'habitants et 6 ou 7 sénateurs[9]) et le moins peuplé, *Hamilton*, au nord, (5 000 habitants, soit 1,2 habitants par km2). Il est donc là encore nécessaire de prendre un exemple particulier, à savoir le comté d'*Otsego* (62 000 habitants), sur lequel l'étude s'appuie. Ce système de réglementation fortement territorialisée induit une structure complexe que l'on pourrait qualifier de « mille-feuille à l'américaine » avec des *Towns* (communes), des villages, des villes, sachant que ces *towns* peuvent ou non entourer un village ou une ville tout en ayant un statut et une règle (*home rule*) différents. Cela provoque parfois des situations aberrantes, notamment l'hiver où il peut arriver de trouver une route partiellement déneigée avec un tas de neige barrant la route, à l'endroit où s'arrête le périmètre d'intervention de telle ou telle commune. En outre se superposent des districts scolaires gérés de façon autonome sur la base d'autres périmètres (districts de gestion de l'eau, des pompiers…)

Malgré cette complexité, on n'observe pas ou peu de coopération intercommunale. En effet, plutôt que de s'associer avec d'autres communes, les autorités locales, dont les moyens financiers sont limités[10] préfèrent trouver des accords de coopération avec les acteurs économiques privés. Elles créent ainsi des « coalitions de gouvernement » ou délèguent certains services à des organisations sans but lucratif implantées localement (par le biais de « *grants-in-aid* »).

[9] *Un sénateur représente 300 000 habitants, ce qui conduit à des disparités spatiales de représentation.*
[10] *La base fiscale des gouvernements locaux (city ou towns) permet de couvrir environ 70 % de leur budget, composé pour 30 % de taxes foncières (property taxes) qui sont les seules à ne pas dépendre de l'activité économique.*

Figure 4 : Structure des 62 Comtés de l'État de New York
et détail du Comté d'Otsego



1.2. Quelques exemples des formes de participation du secteur privé à la gouvernance locale

Les spécificités structurelles, notamment l'importante culture de la philanthropie et de l'aide privée, mais aussi la faiblesse des fonds publics, conduisent ainsi le secteur privé à jouer un rôle important dans le champ d'intervention du secteur public, à travers de multiples voies.

- **Un système « *faith-based* »**

Une des particularités du système américain est l'importance de l'intervention et des financements des organisations religieuses dans la politique locale. A Oneonta, ville de 15 000 habitants, on ne compte pas moins de 37 Eglises ! Leur action couvre la presque totalité de l'intervention publique sociale de la ville. A titre d'exemple, « *Catholic Charities* » (*Secours Catholique*) se partage le marché public du secteur social (subventions de l'État et du Comté) avec le département social issu du Comté, afin de mettre en place certaines politiques publiques sociales sur le territoire : les *Food Stamps*, le logement social, l'aide aux personnes âgées ou à l'enfance en danger, etc.

- **« *Adopt a highway* »…**

Ce programme, inventé dans les années 1980 par un particulier, permet à toute personne ou organisation de pallier le manque d'intervention publique en prenant en charge l'entretien d'une partie d'une route, ou d'une forêt… et de pouvoir en contrepartie se faire de la publicité. C'est ainsi que des panneaux de promotion des donateurs (une école, une entreprise, un club, une association, voire même une famille ou une personne) « fleurissent » un peu partout (photo).

- **L'université au service de la communauté**

Parmi les acteurs privés incontournables dans la « coalition de gouvernement », l'université - dans les villes universitaires - occupe une grande place dans la vie de la cité non seulement par son poids économique mais aussi par sont rôle dans le processus décisionnel. Oneonta, « capitale » du Comté d'Ostego (15 000 habitants), ne déroge pas à la règle. Avec ses deux campus universitaires, cette ville profondément rurale à quatre heures de route de New York est une ville universitaire. Plus d'un tiers de sa population est composé d'étudiants, de professeurs ou des personnels administratifs de ces structures. Dès lors, les infrastructures de l'université (terrains de sport, musée, salle de spectacle, bibliothèque), sont également à disposition des habitants de la ville. Les événements culturels ou sportifs de l'université sont par ailleurs totalement intégrés aux activités culturelles de la commune. Des partenariats sont tissés entre la ville et l'université pour participer aux réflexions sur le développement de la ville. L'université met ainsi à disposition un service d'étude (*Centre pour le Développement économique de la communauté*, doté de 5 personnes) qui travaille comme cabinet d'études en partenariat avec la sphère publique sur des projets liés à la sécurité publique, aux infrastructures ou au développement social. Il réalise

ainsi pour le compte de la ville ou du Comté des études sur le logement social, sur le développement du centre ville, ou dernièrement, sur les avantages et risques d'une éventuelle coopération intercommunale... Il participe par ses conseils à la conduite du changement des collectivités, au développement d'un réseau de leaders dans la communauté, à la diffusion et l'organisation de l'information au bénéfice de la communauté.

- **La culture associative**

CIMB CARES
Donate to various charities online.
Support the cause you care most by donating via CIMB Cares. It's convenient, secure and 100% of your donation goes to your chosen charitable organisation.
ENVIRONMENT
EDUCATION
WELFARE

Une étude réalisée par l'université de *Cornell* (Eberts, 2009) montre que dans le Nord-Est des États-Unis, 27 % des habitants sont membres d'une Eglise, 17 % d'une association professionnelle (en lien avec l'école ou les sports), 11 % d'associations en lien avec un loisir (jeunesse, services, culture…), 13,5 % d'un syndicat, 4 % d'une association politique. Enfin, 45% des citoyens sont membres de plus de deux associations. Ce « capital social » s'implique et finance les activités publiques. Il y a ainsi dans le comté d'Ostego - qui compte uniquement 60 000 habitants - environ 600 associations et organisations non gouvernementales reconnues (dont la charte a été validée par l'État de New York) auxquelles il faut encore ajouter toutes les organisations non déclarées au registre d'État ! Les Américains qui s'identifient beaucoup à leur endroit de vie ou à l'école dans laquelle ils ont étudié s'engagent dans ces structures à la fois par le bénévolat, mais aussi en faisant d'importantes donations, déductibles des impôts.

A travers ces associations, on peut observer la création d'un vrai partenariat public-privé au niveau de la gouvernance locale. Ainsi Woody Tash, pionnier de la philanthropie (*business angel*) animé par l'engagement citoyen, a fondé « *Slow Money* » en 2008 : cette organisation non gouvernementale vise à réorienter et investir les capitaux locaux dans de petites entreprises alimentaires, et à connecter les investisseurs (c'est-à-dire les citoyens) à leur économie locale. Sur son site, l'association appelle à s'inscrire pour adhérer aux principes « slow money » et rejoindre leurs groupes d'investisseurs. L'objectif est qu'un million d'Américains investissent 1 % de leur patrimoine dans les entreprises alimentaires locales dans les dix prochaines années.

- **Les structures de lobbying**

Le lobbying est un pilier de la démocratie participative nord-américaine, et plus généralement anglo-saxone. Il peut être professionnel (entreprises, syndicats…) ou citoyen (ONG, associations diverses…). Les lobbys sont organisés pour représenter et défendre les intérêts particuliers d'un groupe. Ils mènent des actions dans les médias, de façon directe auprès d'un acteur public, sont actifs par les dons faits lors des campagnes électorales, et jouent enfin un rôle de « *think tank* », club de réflexion qui est un outil d'influence important auprès des pouvoirs publics. En 2005 aux États-Unis, on dénombrait environ 34 000 lobbys, ce qui représentait à peu près un budget de 2,1 milliards de dollars. Ainsi le lobbying constitue un contre-pouvoir des pouvoirs publics.

A titre d'exemple, le Parc Naturel Régional des *Catskills* situé dans l'Etat de New York consacre une partie importante de son activité et de son budget au lobbying. Alan White, directeur, explique : « *Je démarche un fichier de particuliers qui ont des ressources et les persuade de faire des dons (déductibles des impôts) sur des sujets qui les passionnent et sur lesquels ils souhaitent s'engager (défense de l'environnement, de la faune et de la flore, accueil de populations, actions culturelles…). Les dons sont alors uniquement utilisés sur des actions allant dans ce sens.* » L'intention du donneur est toujours préservée. Le lobbying se fait toujours avec de l'argent privé et les subventions publiques ne sont pas utilisées à cet effet. Ainsi, de par les sources de financement de la structure, cette ONG représente environ 1 000 unités familiales au niveau local, donc un électorat conséquent. Ces familles pèsent politiquement et financièrement sur ce territoire et au-delà. Le Parc se positionne alors comme lobby environnemental.

- **Des lieux d'action citoyenne : les traditionnelles « public hearings » (audiences publiques)**

Les *Public Hearings* constituent un véritable outil de démocratie directe. Très cadrées juridiquement, elles sont l'endroit privilégié de l'action citoyenne. Dans l'État de New York elles sont obligatoires pour certaines décisions publiques, telles que les zonages (modifications de PLU), les opérations d'aménagement, les décisions des « *school boards* » sur l'éducation et pour toute autre décision importante prise par un acteur public (*city, village, town,* Comté ou Etat fédéral). Les citoyens, seuls ou en groupes, peuvent remplir une fiche-projet avec leur proposition alternative (sorte de motion de censure) qu'ils présenteront lors de l'audience publique. S'ensuivra un débat public qui aidera la commission à prendre sa décision finale.

De façon générale, ces audiences sont très utilisées par les groupes d'action locale. C'est souvent l'endroit d'affrontements sur la politique publique locale pour attirer l'attention des médias. Cela peut être un outil efficace si les acteurs sont organisés en amont et aval pour anticiper et poursuivre le combat ou les propositions.

1.3. Un « modèle » américain exemplaire ?

Les formes de gouvernance associant secteur public et privé recouvrent des situations de participation multiples, mais aussi, dans certains domaines, des incitations fortes pour les citoyens à s'organiser pour pallier l'absence d'intervention publique par des initiatives et financements autonomes, soutenus néanmoins par des incitations fiscales. Cependant, dans des cas où la logique du privé l'emporte, il existe des risques qui limitent les formes de participation. Ainsi, les types d'actions à mettre en œuvre peuvent être fonction des logiques et idéologies des acteurs qui les portent. Si dans le cas des structures de lobbying, il semble qu'il y ait un certain équilibre entre différents courants de pensée, on note par contre au niveau des actions sociales des tentatives de prosélytisme de certaines organisations, ou des choix d'actions qui peuvent manquer d'objectivité, comme en témoigne par exemple le refus de « *Catholic Charities* » d'accompagner un programme en lien avec l'avortement ou la contraception. De même, au nom du principe de liberté promu par le Premier amendement, les initiatives d'adoption d'une partie de route ou de forêt peuvent être le fait d'organisation les plus diverses, y compris celles dont les objectifs seraient polémiques et qui

trouvent là une voie de publicité : le *Ku Klux Klan* dans le Missouri, ou encore un club néo-nazi dans l'Oregon par exemple. Ces situations extrêmes soulignent les risques potentiels de ces coalitions de gouvernement.

Cependant, ces exemples offrent des perspectives intéressantes en montrant le grand dynamisme des citoyens américains, souvent dans un but de recherche de bien-être local et de solidarité. Cette culture du financement privé constitue l'un des appuis essentiels des politiques publiques locales. Ces formes diverses de partenariat conduisent ainsi en effet à une gouvernance partagée et assumée par l'ensemble des acteurs. Bien qu'issus d'un contexte culturel et institutionnel très différent, ils peuvent être source d'inspiration dans la situation actuelle de réduction importante des financements publics.

Chapitre 2. Les formes de gouvernance autour de la gestion du bâti agricole

La gestion des constructions en zone agricole est une problématique renouvelée par la loi SRU (2000). En effet, pour protéger les espaces agricoles, cette dernière a développé plusieurs outils : les nouveaux documents de planification territoriale (ScoT, PLU, CC) et de nouvelles règles autorisant les constructions dans ces zones. Elles modifient le droit des agriculteurs de construire leurs bâtiments techniques et leur logement dans ces zones en restreignant les autorisations uniquement aux bâtiments « liés et nécessaires » au fonctionnement de l'exploitation. Dans l'Hérault, la construction de nouveaux bâtiments n'est autorisée que si ceux existant sur l'exploitation ne suffisent pas. Celle du logement n'est justifiée que par la nécessité d'une présence constante liée à la surveillance de certains ateliers (élevage, vinification…), ce qui en exclut l'accès aux coopérateurs majoritaires dans le département. Cette mesure contrecarre une dynamique spontanée de migration des exploitations des centres de village - où elles sont traditionnellement implantées - vers les espaces agricoles. Pour répondre aux besoins de bâtiments et de logements des agriculteurs, tout en luttant contre le mitage des espaces agricoles, plusieurs initiatives de regroupement des constructions agricoles voient le jour.

2.1. Émergence et promotion d'un modèle : « le hameau agricole » (HA)

Dès les années 2000, quelques communes tentent de trouver des réponses en développant diverses formes de regroupement des constructions. Le GTUA (voir dans la présente Partie, Chapitre 4) propose, lui, un modèle de regroupement, nommé « hameau agricole », qui cherche à garantir la maîtrise du regroupement par les collectivités locales. Ce « hameau agricole » regroupe des hangars avec ou sans logements pour les agriculteurs dans un lotissement agricole acquis et aménagé par une collectivité territoriale (commune, intercommunalité). Les parcelles sont ensuite cédées aux agriculteurs selon diverses formules afin de garantir une pérennité relative de la destination agricole du lotissement. Trois formules juridiques sont proposées : vente en pleine propriété et cahier des charges, vente en SCI dont la collectivité est actionnaire avec location par bail à construction, démembrement de la propriété et fermage de la nue-propriété puis rétrocession de la propriété au fermier au terme du contrat (de 18 à 30 ans). Le Conseil général offre un appui financier à la mise en place de ce type de regroupement qu'il renomme « quartier agricole ». Ce paquet technique est diffusé aux élus locaux, notamment lors de la révision des PLU.

2.2. Sur le terrain : une grande diversité d'initiatives, mais des difficultés de mise en œuvre du modèle

Un premier HA réalisé sur ce modèle voit le jour en 2006 sur la commune de Saint-Geniès-des-Mourgues, qui adopte la formule du cahier des charges garantissant la destination agricole du lotissement pour douze ans. Un repérage des initiatives en termes de gestion des constructions en zone agricole est réalisé par l'INRA (UMR innovation) depuis 2006 dans le département. Il révèle une difficulté de mise en œuvre du modèle HA, celui de Saint-Geniès-des-Mourgues étant le seul réalisé à ce jour, et une grande diversité d'initiatives pour la gestion des constructions agricoles (encadré 1) qui sont raisonnées en fonction du contexte communal (encadré 2). Les difficultés de mise en œuvre des hameaux agricoles sont liées à l'ingénierie de ces projets qui comprend de multiples aspects : maîtrise foncière, dispositif juridique, concertation avec les agriculteurs et la population. De plus, la mise en œuvre du premier HA a soulevé un problème d'équité sociale lié à l'accès aidé des agriculteurs à des terrains constructibles. Les autres initiatives découlent en partie de ces difficultés d'ingénierie, telles la création de Sous-Secteurs Agricoles Constructibles (SSAC) ou les Zones d'Activités Économiques Mixtes (ZAEM) intégrant les exploitations agricoles dans des ZAE classiques. Les SSAC limitent l'engagement de la commune (pas de portage public), mais en ont les défauts : pas de maîtrise foncière, donc pas de garantie sur la destination agricole à long terme ; pas de possibilité de répondre à l'ensemble des agriculteurs sans multiplier les sous-zones et, au final, miter l'espace agricole. De fait, les ZAEM permettent aux communes de transférer la compétence aux intercommunalités. D'autres initiatives explorent des formules qui répondent à plusieurs enjeux, comme celle de la commune de Castelnau-de-Guers qui envisage la réhabilitation de la cave coopérative pour répondre aux besoins des agriculteurs, tout en valorisant le patrimoine architectural. Les communes restent partagées sur la prise en charge de la problématique de logement, comme en témoignent les regroupements de hangars. L'engagement des communes varie également en fonction des initiatives des agriculteurs : alors que certaines optent pour le portage public, d'autres accompagnent des projets portés par les agriculteurs tels que celui de Florensac.

Inventaire héraultais des projets de regroupement en 2011

	Realises	En cours d'elaboration	En projet	Inscris dans le PLU	Bloques	Abandonnes
Regroupement de hangars	St Géniès des M. (1992) *Portage public* Villeveyrac (1987) *Portage privé* Florensac (2000) (2011) *Portage privé*				Mas Dieu	Sérignan (2005)
Lotissement agricole avec logement (HA) *Portage public*		St Thibéry Montblanc	Castelnau de G. (2009) Pézenas (2010) Cazouls Lès Béziers (2011) Villeveyrac	Cournonterral (2011) Montagnac (2007)	Sérignan (2010)	Portiragnes Pignan St Georges D'O. (2006) St Christol Puisserguier
Lotissement agricole avec logement (HA) + logements sociaux	St Géniès des M. (2006) *Portage public*					Villeneuve Lès Maguelone
Sous-Secteurs de la zone agricole constructibles *Portage privé*	Pinet (1995) Villeveyrac (1996) Sauvian (~ 2005)			Mauguio		
ZAE mixte *Portage public*		Pinet (2008) Villeveyrac (2003)		St Pons de M. Adissan	Mèze	
Rehabilitation de la cave cooperative (hangars +logements)			Castelnau de G. (2010)			

2.3. Un engagement inégal des intercommunalités

Face à la diversité des demandes et des situations sur son territoire, la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) engage en 2003 une réflexion sur cette problématique. Elle organise une formation des élus au cours de laquelle interviennent le GTUA (DDAF et Chambre d'Agriculture) qui présente le concept de « hameau agricole », le Conseil général qui expose les formules juridiques et l'INRA qui intervient sur les dimensions sociales soulevées par ces projets. Elle inventorie les besoins des communes et réalise une première étude de faisabilité pour la réalisation d'un « hameau agricole » sur la commune de Saint-Thibéry, puis se dote de la compétence pour la gestion des hameaux agricoles en 2011. Toutefois, elle soutient trois formes de regroupement : le lotissement agricole en continuité ou à proximité de l'urbain, le hameau agricole isolé de la zone urbaine, et la ZAEM. La CAHM est la seule intercommunalité à s'être dotée de cette compétence spécifique. Mais d'autres intercommunalités soutiennent certaines formes de regroupement telles les ZAEM qui entrent dans leurs compétences, telles que la Communauté de Communes du Nord du Bassin de Thau (CCNBT). Certaines intercommunalités, comme la CAHM, apportent également un appui financier pour la réalisation de hameaux agricoles, tel celui de Saint-Geniès-des-Mourgues, mais sans développer de compétence spécifique. Le hameau agricole est progressivement préconisé dans les SCOT (Montpellier, Biterrois). Toutefois, la question d'équité sociale soulevée par ces projets a conduit certaines communes ou intercommunalités à s'y opposer.

2.4. Développement de la gouvernance territoriale et capacités de mise en œuvre de solutions socio-spatiales performantes

Les premières initiatives - sous-secteurs agricoles constructibles, regroupement de hangars agricoles - témoignent de gestions pragmatiques de la part d'élus confrontés à la mise en œuvre de la loi SRU. La mise en réseau des dispositifs de gouvernance territoriaux (GTUA, Intercommunalités, etc.) améliore l'accompagnement des communes et fait évoluer la vision des élus sur la manière de traiter cette problématique. Le développement progressif de nouvelles coordinations entre acteurs territoriaux a permis de mettre à disposition de nouveaux outils d'ingénierie des projets et, parfois, de nouveaux espaces de réflexion pour les élus désireux de trouver une solution pour leur commune. Ainsi on peut citer le travail de réflexion collective réalisé au sein de la CAHM. Bien sûr, l'appui financier d'une intercommunalité ouvre le champ des possibles pour ces élus locaux ayant opté pour le SSAC. Conscients des limites et des risques de ce modèle, l'appui d'une intercommunalité leur permet de repenser leur mode de gestion, à l'image des expériences des communes de Pinet et Villeveyrac qui, après avoir développé des SSAC s'engagent dans la mise en place de ZAEM. Mais les apports d'une intercommunalité ne se limitent pas uniquement à sa capacité financière. L'ingénierie de projet est également un atout majeur pour appuyer les élus sur la gestion sociale, juridique, architecturale ou paysagère des ces projets. A Saint-Thibéry un premier inventaire des candidats ayant permis de repérer sept candidats, la prise en charge de cette opération par la CAHM double le nombre de candidats. De même, en prenant en charge de la négociation avec les agriculteurs, en partenariat la FDSEA (qui apporte un appui juridique), elle arrive rapidement à un accord et opte pour une formule de « bail à construction » de 18 ans entre la CAHM et les agriculteurs. Elle offre ainsi à la commune soucieuse d'assurer la destination agricole du HA une solution à moyen terme. La CAHM apporte également des compétences architecturales et paysagères. A Montblanc, une démarche similaire d'intégration paysagère du HA est réalisée. Elle est le fruit d'un partenariat entre la Chambre d'agriculture et la CAUE, qui, suite à leur participation au GTUA, décident d'amorcer une collaboration sur ce point via le projet de Montblanc. La mise en réseau des acteurs et des ressources en termes

d'ingénierie permet au final d'apporter des capacités d'actions nouvelles aux élus locaux et de développer des projets mieux adaptés aux contextes locaux.

2.5. Du modèle à la gestion intégrée du bâti agricole

Au vu des premières expériences, force est de constater qu'un seul modèle de regroupement ne peut répondre à la diversité des contextes communaux. De plus, les agents territoriaux intervenant dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme constatent une dérive dans l'utilisation du HA, véritable faire-valoir pour l'instauration de zones agricoles totalement inconstructibles. Elles inscrivent le HA dans leur PLU sans pour autant se donner réellement les moyens de sa réalisation et interdisent par ailleurs toute construction en zone agricole. Fort de ce constat, le Conseil général de l'Hérault a pris l'initiative de constituer un groupe de travail constitué de la Chambre d'agriculture, de la DDTM, du CAUE et de l'INRA afin de sensibiliser les élus locaux et de revoir son dispositif d'aide à la réalisation de « quartiers agricoles ». Il assortit l'aide financière à un bloc de recommandations intégrant un diagnostic préalable (existant/besoins), des critères de pérennité de la destination agricole, d'accessibilité économique pour les agriculteurs, de durabilité de l'aménagement et de gestion sociale des projets.

Florensac : une agriculture, garante du cadre de vie
Dans cette commune aux perspectives de forte croissance démographique, le maire confronté aux problèmes posés par un premier regroupement occasionnant des nuisances s'appuie sur une initiative de coopérateurs regroupés au sein d'une SCI et autorise la construction de hangars équipés de panneaux photovoltaïques sur une parcelle de la zone agricole à distance du village. Le maire envisage d'étendre cette zone si besoin. Cette solution répond à ses objectifs : soutenir l'activité agricole et maintenir l'attractivité de sa commune en préservant les paysages et la qualité de vie par le regroupement du bâti agricole à distance du village, tout ceci à moindre coût pour la collectivité.

Castelnau-de-Guers : une agriculture, élément de culture locale et de lien social
Dans cette petite commune périurbaine qui souffre, selon son maire, de sa localisation en périphérie de communes mieux équipées et se transforme en village dortoir, le maire a décidé de combattre ce mal de « l'individualisme » en s'appuyant sur la culture locale marquée par la viticulture. Il opte pour la réhabilitation de la cave coopérative en un espace multifonctionnel - hangars agricoles et salle polyvalente - valorisant ainsi le patrimoine architectural et choisit de maintenir des jeunes viticulteurs dans le village. Ce projet risque pourtant de ne pas aboutir faute de financement car sa formule atypique n'entre pas dans les critères de financement des collectivités territoriales et de l'Europe. A défaut, la commune envisage de relancer un ancien projet de HA en périphérie de la commune.

Pézenas : une agriculture multifonctionnelle, outil d'aménagement de la ville durable
L'extension de cette ville est contrainte par la présence de zones inondables en sa périphérie. Elle ne peut donc se développer en continuité de l'habitat existant. Pour lier les nouveaux quartiers aux anciens, l'aménagement de la zone les séparant en espace mixte agricole et récréatif est envisagé. Un hameau agricole doit aider à l'installation de maraîchers qui pourront développer la vente directe et la cueillette à la ferme. Cet espace à la fois productif et récréatif est conçu pour maintenir le lien social et la continuité urbaine. Pensé par les collectivités, un important travail de repérage et de concertation avec des candidats potentiels reste à faire.

Saint-Geniès-des-Mourgues : le choix de la mixité sociale et fonctionnelle
Petite commune viticole de la périphérie de Montpellier, Saint-Geniès-des-Mourgues a été très tôt vigilante sur les risques de cabanisation et la protection de ses espaces agricoles et de ses paysages. Pour répondre aux besoins des agriculteurs, la commune a souhaité réaliser un hameau agricole (avec logements et gîtes). Face aux critiques d'autres habitants revendiquant également des besoins de logements, l'équipe municipale intègre le HA dans un quartier viticole qui associe d'autres types d'accès aidé et non aidé au logement. Avec ce quartier, le maire entend favoriser la mixité sociale.

Chapitre 3. L'apport des Conseils de développement des Pays : constat national et observations locales

3.1. Quelques rappels

Les Conseils de développement sont issus de la LOADDT de juin 1999 (article 25 et 26) qui prévoit leur mise en place dans le cadre des Pays ou des Agglomérations en vue de renforcer la démocratie locale en développant des liens avec les citoyens concernés par les politiques publiques locales Cette proposition novatrice constitue une étape supplémentaire de la décentralisation. C'est le collectif d'acteurs ainsi rassemblé, souvent à l'issue de formations spécifiques, qui fixe concrètement les principes de fonctionnement, la loi ne prévoyant pas de cadre standard. Il s'agit pour les Conseils de développement d'être un lieu participatif favorisant l'expression d'une large diversité de points de vue et participant au suivi des projets et au contrôle de leur compatibilité avec les valeurs et conditions initialement définies, et institutionnalisées dans la charte de territoire des Pays. Soulignons enfin que le projet de réforme des collectivités territoriales préconise leur suppression.

3.2. Évaluation à l'échelle nationale

Quelques études (Association GEANTS/Cabinet Asdic, 2003 ; ETD, 2005, Association Pour la Fondation des Pays, 2007 ; Unadel/Adels, 2009) permettent d'effectuer un bilan du fonctionnement des Pays à l'échelle nationale. Le principal constat qui en ressort est **l'importante hétérogénéité des modes et des logiques de fonctionnement** des Conseils de développement : certains, très restreints, fonctionnent plutôt comme un comité d'expert tandis qu'à l'autre extrême, d'autres créent des espaces très larges de débat et dialogue citoyens, semblables par certains aspects à des jurys citoyens. Cette diversité des situations doit être rapprochée de l'hétérogénéité structurelle de ces conseils quant à leur taille et aux moyens mobilisés, notamment selon qu'il s'agit de Pays ou d'Agglomérations. Ainsi, selon l'étude ETD (2005), 56 % des conseils de Pays (contre 33 % des conseils d'Agglomération) n'ont aucun budget propre, tandis que les effectifs en personnel - lorsqu'ils existent, c'est-à-dire dans deux tiers des cas - concernent au plus un mi-temps pour les Pays et un plein temps ou plus pour les Agglomérations. Les Conseils de développement des Pays comprennent plus souvent des élus, et le fait d'avoir été associé à l'élaboration de la charte leur permet d'avoir une approche plus transversale, à la différence de ceux des Agglomérations qui fonctionnent plus souvent sous forme de commissions thématiques.

On observe **d'importantes difficultés pour mobiliser ces conseils au-delà de la phase de diagnostic et de construction de la charte** de territoire, avec un taux d'absentéisme important dans la phase de suivi des actions. L'examen de leur composition témoigne d'une sous représentation des femmes et des jeunes, mais aussi des entreprises, hormis quand des rapprochements sont faits avec les GAL des projets Leader. Assez peu (30 à 50 %) intègrent des habitants, des représentants de l'État et des autres collectivités territoriales. L'évolution des statuts dans le temps tend à montrer **une tendance à la formalisation**, la part des associations passant de 20 % en 2005 (ETD, 2005) à 40 % en 2007 (APFP, 2007). **Concernant les liens avec la décision**, si la quasi-totalité des Conseils de développement (90 %) sont représentés au comité de programmation et au comité de suivi et d'évaluation (APFP, 2007), il s'agit cependant dans plus de la moitié des cas (53 %) de simples relations entre présidents (ETD, 2005). On note assez peu d'innovations concernant les outils d'information mobilisés.

Ces études ne permettent pas de mesurer les effets sur les territoires et sur les projets. Quelques facteurs quant à la plus-value apportée peuvent néanmoins être identifiés. Outre les moyens mobilisés, la durée et l'autonomie (capacité d'auto saisine, adhésion volontaire) jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement de ces structures, dont les effets portent surtout sur le caractère innovant des idées, la mobilisation de compétences spécifiques, une meilleure identification des besoins ainsi qu'un rôle de caution et de relais vis-à-vis de la population.

3.3. Évaluation à l'échelle de la Région Languedoc-Roussillon[11]

Caractéristiques structurelles et principes de fonctionnement

La quasi-majorité des Pays (14, soit 78 %) ont un Conseil de développement (CD), même si, pour quatre d'entre eux, il est actuellement en « sommeil ». **Du point de vue structurel**, la moitié de ces quatorze conseils n'ont pas de structure juridique formelle, tandis que pour ceux qui ont une existence juridique, il s'agit d'une forme associative (3) ou d'un statut que l'on peut qualifier d'« imbriqué » (4), dans la mesure où le CD fait partie intégrante de la structure porteuse du Pays (association ou syndicat mixte), avec un rôle variable en fonction du niveau d'imbrication : soit il s'agit de la même structure, soit le CD est un collège de l'association porteuse ou du syndicat mixte du Pays. Cependant il apparaît que le fait que **le CD soit structuré juridiquement n'a pas forcément d'impact sur son rôle en tant que tel et sur la mobilisation de la société civile**. On observe en effet qu'un des CD sous forme associative est en « sommeil » et qu'inversement, des CD organisés de manière informelle fonctionnent bien. 65 % des CD ont été créés entre 2001 et 2003 (sachant que la date retenue est celle du démarrage des travaux et que cette date ne coïncide pas toujours avec la création « officielle » du CD). En effet, des groupes de travail ont souvent été mis en place au moment du diagnostic du territoire et le CD est créé véritablement au moment de l'adoption de la Charte. **Le format le plus classique est la composition en trois collèges** : élus, socioprofessionnels et associations, auxquels se rajoutent dans les groupes de travail des techniciens de structures institutionnelles. A noter que deux CD ont posé comme exigence une représentativité globale du territoire dans le choix des membres.

Le fonctionnement s'organise dans la majorité des cas en commissions thématiques (12 des 14 CD). Les principaux thèmes retenus sont le développement économique, le tourisme, l'agriculture, la culture et le patrimoine, les services à la population (santé, petite enfance, personnes âgées, mobilité, TIC…), l'environnement et l'habitat. **Au niveau de l'animation**, aucun Conseil de développement ne dispose d'un budget propre et d'une animation dédiée (sauf à considérer que les CD « imbriqués » disposent d'un budget et d'une animation). Ce sont les chefs de projet des Pays et leur équipe qui animent les différentes commissions du CD. **Le travail du Conseil de développement repose donc sur la disponibilité/capacité des agents de développement à animer les différentes commissions thématiques.** C'est un exercice assez « chronophage » (les quatre CD qui sont en « sommeil » le sont faute de disponibilité des chefs de projet pour animer les commissions thématiques) et compliqué (il faut adapter la technique d'animation au fur et à mesure de l'évolution du projet de territoire). Les deux

[11] *Ce point est la synthèse des résultats d'une enquête téléphonique menée début 2010 auprès de tous les chefs de projets des 18 Pays du Languedoc-Roussillon.*

tiers (65 %) des Conseils de développement se réunissent au moins une fois par an en séance plénière pour informer et voter le contenu du contrat de Pays. Ce temps de travail « institutionnel » est en fait l'aboutissement du travail effectué dans les commissions thématiques. Les chefs de projet Pays ont mis en place, avec les membres des Conseils de développement, des techniques et des outils d'animation afin de mobiliser des personnes qui n'avaient pas pour habitude de travailler ensemble à l'échelle d'un territoire. **Des comités techniques et de pilotage** sont souvent mis en place, soit pour suivre une thématique précise, soit pour suivre la mise en place d'un projet conséquent.

EXEMPLES DE « TECHNIQUES D'ANIMATION » UTILISEES

- Élaboration d'un guide de la participation réalisé dans le cadre de la formation des membres du CD
- Organisation de l'animation autour d'un thème fédérateur pour mobiliser les membres du CD autour d'actions concrètes (par ex : concours de maisons écologiques, réalisation de guides touristiques…)
- Organisation de journées de réflexion autour d'un thème : Atelier, Grands débats du territoire
- Organisation de journées de présentation du territoire pour que l'ensemble des membres du CD ait une connaissance de tout le territoire

EXEMPLES « D'OUTILS » UTILISES

- Guide du porteur de projet : accompagne le porteur de projet dans l'élaboration et la présentation de son projet au regard, entre autres, des critères du développement durable
- Fiches d'analyse des projets : permettent de prioriser les actions et d'évaluer chaque projet au regard du Développement Durable ou de son inscription dans la charte de développement.
- Formalisation de l'avis technique sous forme de fiches de synthèse.

Concernant l**a mobilisation des membres au cours de la démarche**, on constate deux niveaux de mobilisation des acteurs : en effet, **la moitié des** CD actifs **(5)** ont associé lors de leurs travaux entre **50 et 100** personnes tandis que l'autre moitié (5) en ont associé **plus de 200**. Cependant, et assez logiquement, le nombre de personnes **réellement actives est moindre** : sept CD mobilisent moins de 50 personnes et trois en mobilisent entre 50 et 100. On observe que si la plupart des CD ont réussi à mobiliser des personnes au début de la démarche (rédaction de la Charte du territoire), la dynamique s'essouffle ensuite. C'est notamment le cas des quatre CD en sommeil depuis 2007. **Il n'est pas facile de maintenir dans le temps une dynamique autour du projet de territoire**. Par ailleurs, on constate une forte disparité dans les modalités de mobilisation des acteurs (par exemple : information par voie de presse, par courrier ciblé…) qui a induit un nombre de participants très variable.

Gouvernance et rôle des conseils de développement dans le processus décisionnel

Conformément à la typologie produite par l'étude Mairie Conseils en 2009 (voir la Conclusion), on pourrait identifier deux types de gouvernance des Pays en Languedoc-Roussillon :

- une gouvernance **fonctionnant en trois pôles** : élus, techniciens et acteurs de la société civile (16 territoires),
- une gouvernance reposant sur une s**orte de gouvernement local** : un noyau d' élus et de cadres qui joue un rôle moteur (2 territoires).

Dans ces deux cas de gouvernance territoriale, le rôle du CD évolue au cours de l'avancée du projet de territoire (diagnostic, charte de territoire, programme d'action). Rappelons que si la totalité des CD existants est associée à l'élaboration de la Charte de développement, on perçoit une difficulté à maintenir la mobilisation une fois que la Charte a été validée.

Le **niveau de prise en compte des avis**, qui renvoie à la question du rôle du CD, a été principalement appréhendé lors de l'enquête à travers les processus de validation des programmations annuelles des contrats de Pays. Différents cas de figure ont pu être identifiés, correspondant à un gradient croissant d'implication des membres du CD :

- le CD est un collège de la structure porteuse du Pays forcément associé à la prise de décision ;
- le CD est une entité distincte, mais certains membres participent à la réunion de validation de la programmation de la structure porteuse ;
- le CD est une entité distincte qui rend un avis formalisé à la structure porteuse, avis présenté par l'équipe technique lors de la réunion de validation de la programmation par la structure porteuse.

Dans tous les cas cependant, **il ne semble pas que le niveau de prise en compte des avis du CD dépende véritablement de la façon dont cet avis est présenté à la structure décisionnaire du Pays. Cette prise en compte est plutôt fonction de la capacité du CD à émettre un réel avis sur les projets** et du choix de gouvernance des présidents de Pays.

3.4. L'exemple du Pays Corbières & Minervois (Aude) : la participation à l'épreuve du temps

Une mobilisation citoyenne et politique forte pour l'écriture de la Charte

La démarche de création du Pays s'est inscrite dans la durée (de 2001 à 2004) et sur un périmètre élargi : la première étude de préfiguration couvrait dix EPCI, dont six seulement adopteront la Charte du Territoire. Pilotée par Éric Andrieu, leader politique connu pour son engagement dans les démarches de développement

local (Pays Cathare, UNADEL…), l'élaboration du projet de territoire a très largement mobilisé les élus comme les acteurs professionnels et les citoyens. Dans la dernière étape d'écriture de la Charte et d'élaboration du programme d'action, un groupe d'habitants et de socioprofessionnels, constitué en Comité de Pilotage, émergera comme un collectif citoyen impliqué dans la démarche du Pays. Ainsi en préambule de la Charte, il est rappelé que pour son écriture, 839 personnes ont participé à au moins une des 68 réunions.

La contribution du Conseil de développement à l'initiative de choix de gouvernance novateurs

Précédant de quelques mois la mise en place du Syndicat Mixte composé des six EPCI, ouvert aux représentants du Conseil général de l'Aude et élargi aux consulaires, l'association du Conseil de développement sera créée en juillet 2005. Un principe de « tirage au sort » des administrateurs est inscrit dans les statuts avec l'intention d'éviter des processus de personnification de la fonction, au détriment d'une réflexion et d'une parole collective. Mais le sort écartera du Conseil d'administration des membres historiquement impliqués et désignera des personnes justement enclines à ces jeux de pouvoir ! De nouveaux statuts mettront fin à cette fausse bonne idée de la vertu d'une gouvernance « aléatoire ». Ils souligneront plutôt la nécessité de renforcer la représentativité de micro-territoires divers et éloignés, mais aussi des centres d'intérêt multiples de leurs habitants. Cet obstacle dépassé, il s'agira aussi d'accompagner la mutation d'une dynamique collective vers une véritable instance de participation citoyenne. Dès 2005, la centaine d'habitants, agents de terrain et élus locaux adhérents de l'association, est invitée à participer aux réflexions de plus d'une douzaine de commissions thématiques. Après deux ans de fonctionnement, cette participation évolue vers des formes diverses :

- expertise citoyenne dans le cadre de mobilisation pour l'accès au Haut débit ou la création d'un Lycée à Lézignan-Corbières ;
- implication dans des instances traditionnellement réservées aux structures techniques et institutionnelles : Université de la Vigne et du Vin, schémas sur le tourisme ou les services ;
- expression de besoins et d'élaboration d'outils dans les domaines culturels, de la communication ou de l'enfance jeunesse ;
- animation de débats, construction d'argumentaires et engagement d'actions « militantes » sur les enjeux de l'habitat et de l'énergie.

Jusqu'en 2010, chaque année est aussi ponctuée d'échanges et de rencontres à l'occasion de :

- « la Fête du Pays » conçue sur le principe d'animations rayonnant sur tout le territoire et d'organisations tournantes sur chaque EPCI ;
- séminaires associant les membres du Conseil de développement avec des élus et des techniciens pour évaluer la pertinence des actions présentées au regard des objectifs de la Charte.

Des temps de formation, comme un voyage d'étude dans un autre Pays (Pas-de-Calais), ont aussi contribué à consolider le socle des valeurs communes et la compréhension des enjeux croisés du Territoire.

Le principe du thème fédérateur, pour une participation concrète et efficace

Ce fameux « essoufflement », qui s'observe souvent aux étapes plus opérationnelles de la démarche de développement territorial, s'observe en Pays Corbières & Minervois, par la diminution du nombre d'adhérents au Conseil de développement : un groupe d'une quarantaine de citoyens reste mobilisé sur des enjeux partagés et prend une part active dans des actions représentatives d'orientations souhaitables pour le territoire. Ce collectif proposera à l'Assemblée générale de 2008 d'expérimenter, autour du thème de l'éco-construction, de nouvelles modalités de participation. On mesure aujourd'hui que ce travail a permis :

- la mise en place d'actions concrètes et visibles : chantiers-écoles en éco-rénovation de logements sociaux communaux ; ouverture d'un « Village de l'Energie et de l'Eco-construction » au sein de la Foire populaire de Promaude ;
- la mobilisation de compétences transversales pour croiser les enjeux d'emploi-formation, de logement social, de lutte contre la précarité énergétique et de promotion des techniques écologiques de la construction et de la rénovation ;
- la mixité des participants : élus, professionnels, structures techniques, simples habitants et réseaux militants débattant au sein des instances de réflexion ou de pilotage ;
- de conduire des actions pilotes « structurantes », porteuses d'exemplarité ou d'innovation, en appui à des changements de pratiques et en soutien aux filières économiques locales.

Pendant trois ans, il a fallu s'obstiner pour dépasser de nombreux obstacles techniques et financiers, informer et convaincre élus locaux comme grand public et maintenir le cap sur les valeurs fondamentales défendues. En 2011, la Fondation de France a accepté d'apporter son soutien à l'ensemble du projet impulsé par cette initiative du Conseil de développement avec l'objectif, à trois ans, de constituer un dispositif et pôle d'appui pour le développement de logements sociaux et écologiques en milieu rural. Cette intervention a été reçue comme une reconnaissance et un encouragement pour poursuivre la démarche dans cette voie participative et active. Mais si celle-ci commence à faire ses preuves, la thématique de l'éco-habitat, par sa technicité et sa perception d'une pratique marginale, pourrait avoir tendance à maintenir la participation dans des cercles d'initiés.

Fin 2010, l'Association annonce son nouveau projet « fédérateur », placé sous le slogan du « *Pays dans notre assiette* ». Il rencontre une audience plus large et renouvelle les réseaux citoyens mobilisés. Si ce nouveau thème entre

indéniablement en résonnance avec des préoccupations sociétales fortes, comme le maintien d'une activité agricole paysanne, la qualité et la sécurité alimentaire ou le rapprochement des producteurs et des consommateurs. Il reste à démontrer qu'il saura impliquer plus largement et fédérer des représentants de la société civile sur la co-construction effective d'actions-pilotes pour le territoire. Le Conseil de développement trouve un regain d'enthousiasme et d'intérêt dans ce processus démocratique qu'il expérimente au jour le jour. Mais il est aujourd'hui inquiet de savoir comment la réforme des collectivités territoriales pourra lui octroyer le temps et les moyens de le poursuivre. Cette réforme tend en effet à délégitimer un processus qui a su convaincre les acteurs du Pays Corbières & Minervois de l'intérêt et de la plus-value d'une gouvernance partagée avec toutes les forces vives du territoire. Cette démarche est certes complexe et exigeante en moyens d'animation territoriale, mais elle rappelle qu'une démarche participative efficiente renforce les capacités du territoire à renouveler les cadres de la démocratie locale et à construire des solutions locales durables face à des défis mondiaux majeurs.

Fête du pays (16 mai 2009) à Ginestas
(Crédit photo : JB Support Surface)

Plus d'informations et accès au reportage vidéo sur le forum de novembre 2010 sur le site du Pays : www.payscorbieresminervois.fr

Chapitre 4. Un exemple de gouvernance territoriale à l'échelle départementale : le Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture de l'Hérault (GTUA)

4.1. Une instance de concertation départementale

Le GTUA est un groupe de travail pluri-institutionnel créé en 2004 à l'initiative de la DDAF et de la Chambre d'agriculture de l'Hérault. Il est constitué de trois collèges : l'État, la profession agricole et les collectivités locales. Le collège de l'État est représenté par la Préfecture, ainsi que la DDE et la DDAF regroupées au sein de la DDTM depuis 2010. Le collège de la profession agricole est constitué par la Chambre d'agriculture et les syndicats majoritaires : la FDSEA et le CDJA. Enfin, le collège des élus est formé de l'Association des Maires et du Conseil général. Le groupe de travail invite également les organismes compétents et les acteurs territoriaux concernés en fonction des sujets traités. Le GTUA traite des questions relatives à la mise en œuvre d'un développement territorial durable et à la préservation des espaces agricoles. Il a pour objectifs : i) d'interpréter certains textes de loi en fonction du contexte local, ii) de sensibiliser les acteurs locaux sur la prise en compte des enjeux agricoles dans les documents de planification territoriale, iii) de mutualiser des informations relatives à la gestion des territoires (réglementation, dispositifs territoriaux), à l'avancée des dispositifs de planification en cours dans le département (tels les SCoTs) ou au développement d'initiatives innovantes en matière de préservation et de mise en valeur des espaces agricoles. Le GTUA produit des documents de sensibilisation et d'aide à la décision pour les acteurs locaux concernés : élus, agriculteurs, services instructeurs. (voir encadré).

THEMATIQUES TRAITEES ET PRODUCTIONS DU GTUA

Informations	Problématiques traitées	Outils d'aide à la décision
Evolutions règlementaires Réformes du droit du sol et de l'administration territoriale de l'État…	Prise en compte de l'agriculture dans l'élaboration des PLU	2005 – **Aide à la rédaction du règlement de zone agricole des PLU,** 12 pages
Nouveaux dispositifs territoriaux PAEN, Trames vertes, Pôle d'excellence rurale…	***Construction en zone agricole***	2006 – **Parcours à la construction en zone agricole (PCZA)**, 15 fiches techniques + annexes **Hameau agricole** : concept, étude juridique, dispositif d'appui financier (CG 34)
Dynamiques et initiatives locales SCoT : Montpellier, Bassin de Thau, Pays de l'Or, Pic St Loup, Volet urbanisme du PNR du Haut Languedoc, Charte paysagère des Costières de Nîmes	***Planification territoriale***	**Agriculture et planification territoriale**, 16 pages + CD
	Tourisme en milieu rural	**Communes rurales et projets touristiques**, 6 pages
	Production d'énergie photovoltaïque	

4.2. Le fruit d'une concertation préexistante

Le contexte de création du GTUA

Le GTUA est créé en 2004 pour répondre aux conflits entre l'État et la profession agricole sur l'instruction des permis de construire. Plusieurs facteurs, propres au contexte départemental ou issus d'évolutions réglementaires nationales, vont conduire à la création du GTUA. Mais la création d'un tel dispositif est avant tout le résultat d'une collaboration entre l'État et la profession agricole, initiée depuis plusieurs années auparavant. En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains[12] est promulguée. Elle traduit la politique nationale de développement territorial durable qui prône un développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces agricoles et naturels. Elle s'appuie sur de nouveaux outils de planification territoriale : les SCoT, les PLU, les CC et modifie également les règles de constructions en zone agricole. A cette période, le département de l'Hérault fait non seulement l'objet d'une expansion urbaine importante, mais souffre depuis les années 1990 d'un développement important du mitage des espaces agricoles dû, notamment, au développement de « faux » projets agricoles. Afin d'appliquer les nouveaux principes régulant la construction en zone agricole édictés par la loi SRU et de faire obstacle aux faux projets agricoles, les services

[12] *Loi SRU : loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains.*

de l'État consultent le tribunal administratif pour élaborer un nouveau cadre d'instruction des permis de construire plus contraignant. Cette nouvelle politique fait apparaître des tensions avec la profession agricole. Un premier groupe de travail associant les services de l'État (DDAF, DDE) et la Chambre d'agriculture est constitué en 2000. Il suit l'élaboration et la révision de tous les documents d'urbanisme. Il organise des réunions publiques afin de sensibiliser les maires à la prise en compte des enjeux agricoles, d'inciter les agriculteurs à élaborer un point de vue collectif et de favoriser le dialogue entre élus et agriculteurs. Il produit un premier document de sensibilisation en 2002 (Chambre d'agriculture *et al.*, 2002). Rapidement, l'accroissement des procédures d'élaboration des PLU et des SCoT, et le suivi de toutes les demandes de permis de construire, constituent une charge de travail trop importante pour les services de l'État. Parallèlement, les tensions sur l'instruction des permis de construire conduisent les syndicats agricoles à émettre une demande plus formelle de concertation. Ceci conduit les membres du groupe de travail à concevoir un nouveau dispositif qui permette à la fois d'approfondir les réflexions engagées et d'élargir la concertation aux élus locaux. C'est ainsi qu'est créé le GTUA.

4.3. Fonctionnement, limites et modes d'action du GTUA

Le groupe de travail est constitué des trois collèges - État, profession agricole et collectivités territoriales - mais invite, au gré des thématiques abordées, les acteurs territoriaux concernés : l'AFDR, le CAUE, le CDT, la SAFER, l'ADASEA, des animateurs de SCoT ou de PNR, etc. Le GTUA est co-animé par la DDTM et la Chambre d'agriculture et s'est donné pour principe de n'engager de concertation que sur des thèmes pour lesquels un consensus semble possible. Des sous-groupes de travail sont constitués pour travailler sur certaines problématiques spécifiques et construire des propositions validées en séance plénière. Toutefois, une analyse longitudinale[13] du fonctionnement du groupe révèle les limites de ce type de dispositif et met à jour les nouveaux modes d'action qui en émanent.

La composition du groupe : entre contrôle et ouverture

La composition théorique en trois collèges révèle ces limites. L'analyse de la participation effective des collèges en termes de fréquence et de mode de représentation montre un déficit important de participation du collège des élus, constitué de l'association des maires et du Conseil général. Ce dernier, représenté uniquement par des techniciens, a de fait une fonction d'expertise et non de représentation des élus. La participation de l'association des maires

[13] L'analyse présentée dans ce chapitre est issue d'une étude longitudinale du dispositif réalisée à partir d'une observation participante des séances plénières, de la collecte de documents sources et d'entretiens auprès des participants, afin de constituer la chronique du groupe (voir la méthodologie des chroniques, Partie 2, Chapitre 2, 2.1).

est, elle, assurée par un seul élu qui confie sa difficulté à représenter l'ensemble des maires du département. Après, une tentative infructueuse d'animation d'une commission destinée à assurer cette réflexion collective au sein de l'association, il se désengage progressivement et n'est pas remplacé. Il rappelle également que les maires souhaitent conserver leurs prérogatives, d'autant qu'ils « jouent en général leur réélection sur la gestion de l'urbanisation dans la commune ». Ce déficit de représentation des élus locaux tend à enfermer le groupe de travail dans un dialogue État/profession. Malgré l'ouverture possible du groupe proposée par la circulaire Barnier, la composition tripartite est conservée. Les parties prenantes politiques restent les trois collèges fondateurs, les autres organismes étant invités pour leur qualité d'expert. Toutefois, l'augmentation sensible des participants donne au GTUA un caractère plus formel. Après une période très productive en termes d'outils d'aide à la décision, l'activité du GTUA se centre sur la mutualisation d'informations et la mise en réseau d'acteurs territoriaux.

La difficile construction d'une vision commune de l'aménagement

La construction d'une vision commune de l'aménagement du territoire qui sert l'intérêt général ne va pas de soi. Elle est liée aux caractéristiques des acteurs en présence et aux intérêts qu'ils défendent. En premier lieu, leurs missions sont totalement différentes : les uns doivent exécuter des directives, les autres défendre les intérêts d'une corporation (voire des intérêts personnels). Les maires, les élus agricoles doivent gérer des conflits d'intérêts inhérents à leur qualité d'acteurs, difficulté que les agents de l'État ou les techniciens d'institutions territoriales ne rencontrent pas. Mais les divergences de points de vue ne s'arrêtent pas là. Alors que les services de l'État ont pour mission de « protéger les espaces agricoles », la profession agricole doit, elle, « préserver l'activité ». Or, la prise en compte de ces deux enjeux peut s'avérer concurrentielle et contradictoire. L'accroissement de la participation de techniciens de l'aménagement (chargés de mission SCot, PNR, CAUE, etc.) tend à favoriser la vision environnementale et paysagère quand la profession agricole peine à faire entendre son souci de prise en compte de la dimension économique.

La mise en réseau des acteurs et la diffusion de normes

La majorité des documents produits sont destinés à donner un cadre d'interprétation des textes de loi ou des méthodes pour la prise en compte des enjeux agricoles dans les projets d'aménagement de territoire. Le GTUA ne s'appuie pas sur une action réglementaire (puisqu'il n'en a pas le pouvoir), mais sur sa capacité à diffuser des principes d'action pour l'aménagement territorial. Le GTUA a permis de constituer un réseau d'acteurs territoriaux auprès desquels ces principes sont largement diffusés. La participation des animateurs de SCoT témoigne de leur volonté d'adhérer à ces normes. L'adhésion au GTUA favorise également la mise en réseau des partenaires entre eux, donnant ainsi naissance à des initiatives et collaborations nouvelles : la formation des services instructeurs par la DDTM (qui propose une doctrine fondée sur le PCZA produit par le GTUA), la création d'un groupe de travail sur la construction en zone agricole à l'initiative du Conseil général ou la collaboration entre la Chambre d'agriculture et la CAUE sur l'intégration paysagère d'un projet de hameau agricole.

4.4. Du local au national : la création des GTAUT

Sur le territoire national, une dizaine de départements initient des groupes de travail de ce type, donnant lieu pour certains à la signature de chartes associant l'État, la profession agricole et les collectivités territoriales. En 2008, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, s'inspirant de ces initiatives locales, généralise la démarche sur le territoire national via la diffusion d'une circulaire[14] demandant la constitution dans chaque département « d'un groupe de travail sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires » (GTAUT).

4.5. Un dispositif peut en cacher un autre : quel avenir pour les GTAUT avec la mise en place de la CDCEA ?

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) amplifie la politique de préservation des espaces agricoles avec l'instauration d'instruments réglementaires et fiscaux destinés à maîtriser la consommation des terres agricoles. Parmi ces instruments, on note la création d'une Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) qui prolonge le travail engagé par les GTAUT. La commission aura un poids plus important que ces groupes de travail puisqu'elle donnera des avis sur les documents d'urbanisme, s'il y a consommation de terres agricoles, et sur les permis de construire en Zone Agricole des communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (car ne possédant pas de documents d'urbanisme), mais cet avis restera consultatif. L'instauration de ce nouveau dispositif de gouvernance remettra-t-il en question les objectifs de fonctionnement des GTAUT ?

[14] Circulaire : DGFAR/SDER/C2008-5006 du 14 février 2008, communément nommée « circulaire Barnier ».

Chapitre 5. Un exemple de protocole d'évaluation de la participation (Direction Évaluation du Conseil général du Gard)

5.1. Enjeux de l'evaluation des processus de concertation

En 2009, le vote à l'unanimité de la charte gardoise de la concertation citoyenne (voir encadré Partie 2, Chapitre 1, 1.2) concrétise l'engagement fort du Département de mettre en œuvre une nouvelle façon de faire de la politique, en lien direct avec les Gardois. Cet engagement important doit être mis en œuvre et décliné par l'ensemble des services du Département de façon efficace, sincère et transparente. Pour s'assurer que les processus de concertation participent pleinement à cette volonté de faire de la politique « autrement » et que la place du citoyen dans la décision politique est bien renforcée, le Conseil Général a voulu évaluer ces démarches, à l'instar des évaluations qui sont menées sur l'ensemble de ses politiques. Il s'agit bien ici d'une évaluation à part entière et non d'une simple mesure de la satisfaction des différentes parties prenantes. C'est ce qui fait la particularité et la force de la méthode et des outils qui ont été élaborés.

5.2. Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation des processus participatifs poursuit les trois objectifs suivants :

- pouvoir rendre compte, en interne et en externe, des résultats et des effets produits par les différents processus de concertation ;
- améliorer la qualité de ces processus de concertation ;
- valoriser et communiquer sur ces pratiques innovantes et sur l'engagement des élus et des agents dans ces champs nouveaux.

Il convient de rappeler que pour que les processus de concertation puissent répondre à ces impératifs et que leur mise en œuvre par les services soit facilitée, un guide de la concertation citoyenne a été rédigé et diffusé à l'ensemble des directions, et un poste à temps plein sur la concertation citoyenne a été affecté. Une communauté de pratiques regroupant l'ensemble des agents du Département en charge de ce type de processus a également été créée pour permettre d'échanger et de capitaliser les expériences.

5.3. Principes méthodologiques de l'évaluation

D'un point de vue méthodologique, cette évaluation des processus de concertation doit permettre de vérifier que les valeurs de la charte ont été respectées et que les objectifs ont été atteints (résultats). Il s'agit aussi, ce qui est méthodologiquement plus délicat, d'analyser les effets produits (sur les citoyens, les techniciens, la collectivité, les élus et *in fine* sur la politique). L'évaluation porte sur le processus de concertation mis en œuvre, mais également sur les méthodes et outils utilisés. En effet, la qualité de la concertation dépend fortement de la pertinence des méthodes et des outils utilisés. Au Conseil général du Gard, leur diversité - à travers les quelques projets réalisés avec les citoyens - traduit bien cette recherche, cette réflexion sur l'adéquation des moyens au type de projet et aux résultats attendus de la concertation.

L'élaboration d'un dispositif d'évaluation (questionnaires, indicateurs…) s'est effectuée à partir des principes de la charte de la participation, qui, a été conçue avec un groupe de citoyens, (Partie 2, Chapitre 1, 1.2) en s'appuyant sur le guide de la concertation qui détaille toutes les étapes de mise en œuvre d'un processus de concertation.
L'évaluation des processus de concertation consiste souvent à recueillir l'avis des participants sur leur participation. Compte tenu des objectifs assignés à cette évaluation, en termes d'amélioration continue et de respect d'un certain nombre de valeurs, c'est l'ensemble du processus qui doit être évalué et sur les trois plans :

(i) La mise en œuvre avec différents champs ou questionnements qui concernent :
   - la définition du processus ;
   - la mobilisation des acteurs ;
   - la formation des acteurs ;
   - l'animation ;
   - les méthodes et outils utilisés.

(ii) Les résultats

(iii) Les effets sur les citoyens, les élus, les techniciens, mais aussi plus généralement sur les politiques locales et l'organisation institutionnelle

Pour chaque champ investigué, des questions évaluatives ont été précisées. Pour chaque question, des indicateurs ont été définis, ainsi que leur référentiel de jugement et leur source. Ainsi, un « kit d'évaluation des processus participatifs » a été conçu permettant d'autonomiser au maximum les directions dans l'évaluation de leurs processus participatifs, mais également d'avoir une méthode de recueil et d'analyse des processus suffisamment similaire pour pouvoir effectuer des comparaisons. De même, des guides d'entretiens avec les techniciens et les élus, des questionnaires à destination des participants, des modèles de compte-rendu permettant d'identifier toutes les données nécessaires pour les évaluations sont proposés. Les chargés de mission évaluation apportent également leur conseil et un appui technique « à la carte ».

5.4. Aperçu du protocole d'évaluation

L'évaluation s'effectue principalement à partir de questionnaires d'enquêtes et de suivi. Le protocole global permet d'organiser l'ensemble des questionnements et rubriques selon une logique générale thématique. Plusieurs questionnaires sont issus de ce protocole. Voici deux extraits de la grille d'évaluation : sur la méthode et sur les effets.

1. Évaluer en quoi la méthode est appropriée aux objectifs de la concertation

Champs d'investigation	Questions	Indicateurs	Référentiel de jugement	Source
Niveau d'implication des citoyens	Les citoyens ont-ils été impliqués au bon moment dans le processus de concertation compte tenu des objectifs recherchés ?	- % de citoyens impliqués suffisamment tôt dans le processus de concertation - Opinion des techniciens sur le niveau d'implication des citoyens pour une prise en compte effective des propositions	-Min x % de citoyens satisfaits - Avis favorable des techniciens	-Questionnaire technicien: « *Pour être force de propositions, pensez-vous que les citoyens ont été impliqué dans le processus de concertation* » : 1. Trop tard ; 2. Suffisamment tôt
Méthodes et outils	La méthode et les outils ont permis d'atteindre les objectifs fixés (information, propositions, avis…) ? Les citoyens ont-ils trouvé les outils à leur portée ?	- Opinion des techniciens - % de citoyens satisfaits des outils utilisés - % des techniciens satisfaits des outils utilités - Lister les outils (construire outil en listant les méthodes)	- Avis favorable des techniciens % à définir	Entretiens techniciens - Questionnaire citoyens : « *Selon vous, les outils mobilisés au cours des réunions étaient* » : faciles/complexes ; efficaces/inefficaces ;
Temps de réflexion dans le cas de la concertation et co-gestion	Les citoyens ont-ils bénéficié d'un temps de réflexion et de maturation suffisant pour être force de proposition ?	- % de citoyens déclarant avoir eu suffisamment de temps pour être force de proposition	-min x % de citoyens satisfaits.	Questionnaire : « *Le temps pour vous informer, réfléchir et débattre avec le groupe des propositions était selon vous* » : de 1. très insuffisant à 10. parfait
Prise en compte de la pluralité des points de vue	L'ensemble des propositions ont-elles été retranscrites par écrit dans un rapport de propositions ?	- Nombre de propositions réelles/nombre de propositions dans le rapport - % de citoyens estimant que le rapport reprend l'ensemble des propositions - % de citoyens déclarant avoir pu exprimer toutes leurs idées.	- 100% des propositions intégrées	Observation des CR de réunions et du rapport - « *Vos propositions figurent-elles dans le rapport des propositions ?* » : 1. Non ; 2. Seulement en partie ; 3 Oui « *Avez-vous pu émettre toutes vos idées ?* » 1. oui ; 2. non « Avez-vous été satisfait des propositions du groupe ? » de 1. très peu satisfait à 10. totalement satisfait

2. Évaluer les effets sur les techniciens et la collectivité

Effets sur le Conseil général	Le Conseil général en tire t il un bénéfice au regard des risques encourus ?	Indices issus d'un rapport bénéfices risques	Comparaison des indices dans le temps	Méthode bénéfice risque
Apport de la concertation/ changement de pratiques	Ont-ils trouvé un intérêt à la concertation pour l'exercice de leurs missions (une plus-value) ? Ont-ils davantage recours à la concertation ?	- Opinion des techniciens sur l'apport de la concertation dans le cadre de l'exercice de leurs missions - Taux de recours à la concertation par direction	- Avis favorable des techniciens - Evolution annuelle +	-Entretiens qualitatifs des techniciens Observations
Gestion au sein des services / modalités de travail	Le processus de concertation a-t-il entrainé un changement dans la façon de travailler ? A-t-elle eu un effet sur la conduite de projet ? A-t-elle favorisé le travail en transversalité et en partenariat ?	Opinion des techniciens	- Avis favorable techniciens	*Quels types de changement la concertation a-t-elle suscité (voir si on les liste) ? Qu'est ce qui a changé ?* *« De nouvelles instances de coordination ou de nouvelles transversalités ont-elles vu le jour suite au processus de concertation »* : nombreuses, quelques unes, très peu, aucune. Idem pour la liste
Acquisition de compétences	Les démarches participatives ont-elles permis aux techniciens d'acquérir de nouvelles compétences, lesquelles ?	- Degré d'acquisition des compétences	- Avis favorable techniciens	*Quel type de savoir-faire avez-vous acquis ?* *Liste+ de 1 à 10*
Besoins de formations	De nouveaux besoins de formation ont-ils été révélés par les démarches de concertation ? De quel type ?	- Besoins de formations identifiés suite à un processus de concertation		*La concertation a-t-elle suscité chez vous des besoins de formation, si oui lesquels*

Chapitre 6. Illustration du rôle de l'information : l'artificialisation des terres agricoles en Languedoc-Roussillon

6.1. Les enjeux de l'artificialisation des terres agricoles

Le développement de l'habitat et des infrastructures - de transport comme touristiques - se traduit dans les zones rurales par un processus de périurbanisation aux dépens des terres agricoles. Les logiques locales et l'intérêt des propriétaires fonciers conduisent en effet systématiquement à prélever des terres agricoles. Or cette dynamique de consommation de terres agricoles, jugée marginale à l'échelle locale, devient préoccupante dans la durée à l'échelle régionale et *a fortiori* nationale. Cette disparition de terres - notamment celles de bonne qualité - paraît irréversible et dégrade de fait, pour un intérêt économique immédiat sans réflexion sur l'utilité collective à moyen et long terme, un « patrimoine agricole » qui pourrait avoir un rôle stratégique, compte tenu de la croissance internationale des besoins alimentaires et de la place des circuits courts, ainsi que des enjeux environnementaux, paysagers et liés aux risques naturels. Cette périurbanisation est particulièrement marquée en Languedoc-Roussillon où l'habitat résidentiel se développe rapidement, porté par la forte croissance démographique et la crise viticole qu'enregistre la région. De façon à anticiper et réguler ce phénomène, la DRAAF LR a commandé en 2008 une étude au Cemagref (UMR TETIS) et à l'INRA (UMR LISAH) pour disposer d'éléments d'objectivation de l'artificialisation des terres sur l'ensemble du Languedoc-Roussillon. La démarche et les méthodes devaient être génériques de façon à pouvoir être extrapolables à la France entière.

6.2. Objectivation et quantification : une série de compromis techniques

Les équipes de recherche ont développé des méthodes quantitatives pour cartographier le potentiel agronomique des sols et les dynamiques de l'étalement urbain. Sans vouloir rendre compte dans le détail des protocoles méthodologiques[15], il est nécessaire de préciser la démarche de façon à faciliter la compréhension du rôle de la quantification et de la cartographie pour tenter d'objectiver un phénomène en prenant en compte des indicateurs facilement appropriables et utilisables par les acteurs. Plusieurs étapes ont été nécessaires pour structurer et rendre ces connaissances « actionnables » par les acteurs, au sens où elles devaient être suffisamment adaptées pour être partagées et faciliter les décisions collectives.

[15] Pour plus d'information on pourra se reporter à Balestrat et al. (2008).

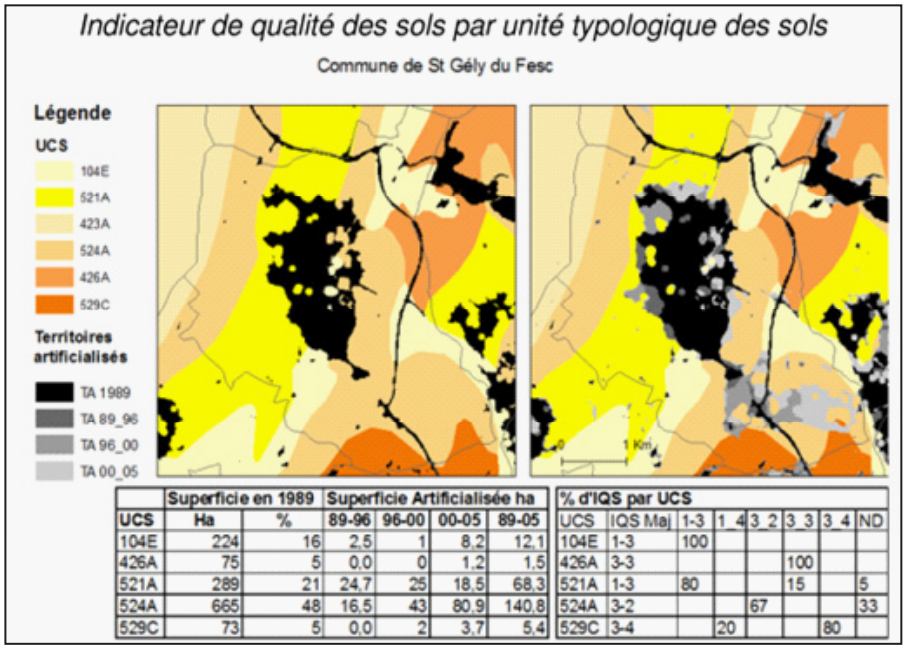
Il s'agissait en premier lieu de construire un Indice spatialisé de Qualité des Sols (IQS) à partir de la Base de Données Sol de l'INRA, de façon à mettre en évidence les sols les mieux adaptés à la production de cultures à vocation alimentaire. Deux critères principaux ont été retenus : l'absence de salinité et la profondeur de réserve utile, complétés ensuite par des critères secondaires (battance, hydromorphie, abondance d'éléments grossiers, PH). La classification a été conduite en suivant un arbre logique permettant de définir le score de l'Indice spatialisé de Qualité des Sols comme la combinaison d'un indice n, variant de 1 à 3, de profondeur utile et d'un indice p de contraintes secondaires, variant de 1 à 4 (Balestrat *et al.*, 2008). Ainsi les sols sont d'autant plus défavorables à accueillir des grandes cultures que n et p sont élevés. Les informations sont ensuite agrégées afin d'être représentées spatialement à l'échelle des unités de référence disponibles dans la base de données (1/ 250 000).

Pour simplifier la représentation de cette information, dont l'interprétation demande une certaine expertise en pédologie et en agronomie, la classification a été ramenée en sept Classes de Potentiel Agronomique des Sols (CPAS) en privilégiant le critère de la réserve utile. Ces classifications ont permis de construire des cartes de potentiel agronomique des sols. Compte tenu de leur échelle de validité (1/250 000), ces cartes sont pertinentes pour déterminer des options d'aménagement sur des territoires type périmètres de SCot par exemple. La disponibilité de ce type d'information à cette échelle est stratégique pour orienter les décisions de planification territoriale et les documents cadres d'urbanisation et d'aménagement des territoires.

Parallèlement, des travaux ont porté sur l'élaboration d'une méthodologie de quantification et de localisation des espaces consommés par l'artificialisation. Des cartes d'évolution de la tache artificialisée représentant l'emprise des espaces artificialisés, ont été produites pour les années 1997 et 2009. Elles sont obtenues à partir d'images satellitaires traitées pour obtenir une représentation simplifiée de l'espace en deux classes : « zones artificialisées », pour les zones irréversiblement perdues pour l'agriculture (tissu urbain, zones commerciales et industrielles, chantiers, carrières, routes, voies ferrées…) et « zones non artificialisées » pour les autres (Balestrat *et al.*, 2011).

Les deux couches d'information sont ensuite combinées entre elles et/ou avec des informations socio-économiques pour produire des indicateurs spatiaux synthétiques rendant compte des dynamiques d'artificialisation. La figure 5 présente le type de carte ainsi fourni.

Figure 5 : Croisement de la qualité de sol et de la tâche artificialisée



	Superficie en 1989		Superficie Artificialisée ha			
UCS	Ha	%	89-96	96-00	00-05	89-05
104E	224	16	2,5	1	8,2	12,1
426A	75	5	0,0	0	1,2	1,5
521A	289	21	24,7	25	18,5	68,3
524A	665	48	16,5	43	80,9	140,8
529C	73	5	0,0	2	3,7	5,4

% d'IQS par UCS								
UCS	IQS Maj	1-3	1_4	3_2	3_3	3_4	ND
104E	1-3	100					
426A	3-3				100		
521A	1-3	80			15		5
524A	3-2			67			33
529C	3-4		20			80	

6.3. Les effets de la diffusion de données quantifiées : la structuration progressive d'un réseau autour d'un nouvel objet de gestion

La quantification de phénomènes (ici, le potentiel agronomique et l'étalement urbain) sous la forme de « produits médiatiques » quantitatifs (ici, des bases de données, des cartes, des indicateurs) réduit les incertitudes sur ces phénomènes en offrant des représentations simplifiées. Cette réduction des incertitudes passe par une série d'opérations supposant des choix, compte tenu des contraintes, comme on a pu le décrire précédemment :

- la mise en nombre et en variable (ex : les unités de sol, artificialisé/non artificialisé) ;
- la mise en modèle traduisant des relations entre variables (ex : les Indices de Qualité des Sols (IQS), les Classes de Potentiel Agronomique des Sols (CPAS), les indicateurs d'étalement) ;
- la mise en cartes (cartes du potentiel agronomique, cartes de l'évolution de la tâche artificialisée) ;
- la mise en mots à travers la définition des postes de légende, des titres des cartes, et des éventuelles définitions et commentaires accompagnant ces cartes).

Une fois fabriquées, ces représentations quantitatives peuvent alors circuler dans l'espace numérique. Dans le cas décrit ici, plusieurs organismes ont déjà commencé à diffuser ces produits : la DRAAF LR, la DDTM 34, l'UMR TETIS, l'association SIG LR, comme en témoigne le site de la DDTM (figure 6).

Figure 6 : Capture d'écran du site de la DDTM de l'Hérault (22/08/2011)

Direction départementale
des territoires et de la mer
Internet de la DDTM de l'Hérault
Accueil
Agriculture
Aménagement Urbanisme Accessibilité
Eau
Education Sécurité Routières
Environnement
Forêt Biodiversité Chasse
Habitat Logement
> www.agriculture.gouv.fr
> www.developpement-durable.gouv.fr
Accueil > Etudes, données, SIG > Atlas cartographique > Agriculture > Productions agricoles et potentialité des sols
Productions agricoles et potentialité des sols
> Potentialité des sols
> Politique agricole commune (PAC 2010)
Potentialité des sols
Carte au format pdf
Carte dynamique
Cette analyse de la potentialité des sols permet de comparer les sols de façon simple. L'indicateur affecté à chaque unité cartographique permet d'apprécier la qualité globale du sol pour un usage futur en privilégiant le potentiel agronomique et la capacité maximum de diversification des usages du sol (hors viticulture).
Pour en savoir plus : Etude DRAAF (Cemagref-INRA) 2007-2010
Echelle maximale d'utilisation : 1/250 000.
Cette cartographie ne peut pas être utilisée directement pour localiser un projet à la parcelle.
> Télécharger la notice explicative (format PDF - 157.7 ko)
> Télécharger ou visualiser la carte (A3) (format PDF - 1 Mo)

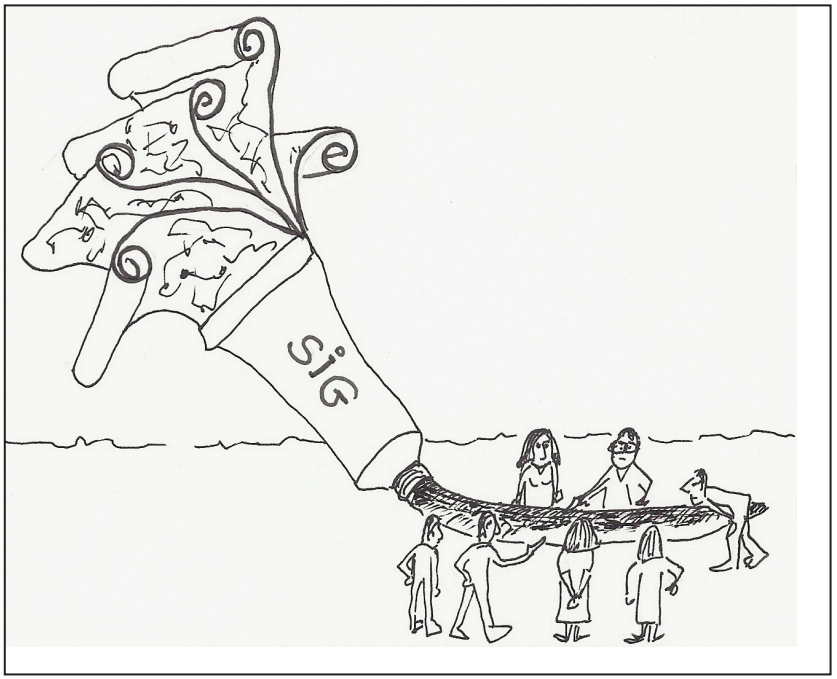
Ces représentations quantitatives permettent de rendre visible le phénomène d'artificialisation des terres agricoles dans différentes communautés, telles que par exemple les services technico-administratifs de la planification territoriale, les bureaux d'étude, mais aussi les autres acteurs directement concernés, tels les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les promoteurs immobiliers, les aménageurs… Elles constituent alors une base objective de départ pour débattre de ce phénomène et confronter ces représentations à d'autres produits quantitatifs ou d'autres visions de ce phénomène. Elles suscitent d'autant plus de réactions, voire l'émergence de controverses, qu'elles jouissent d'un « effet de vérité » lié à leur format (nombre, carte) et qu'elles portent sur la question du foncier, particulièrement sensible compte-tenu des enjeux financiers et des stratégies qu'elle engendre.

L'analyse du processus de diffusion et de réception de ces produits dans les premiers services des DDTM en Languedoc-Roussillon (services d'étude et de

prospective, services d'aménagement du territoire), ainsi que des réactions lors de séminaires de présentation de ces données, montrent des situations contrastées, comme en témoignent les quelques exemples suivants.

Certains considèrent que la carte du potentiel agronomique des sols, qui exprime un potentiel pour les grandes cultures, présente le risque que les services d'urbanisme et les bureaux d'étude s'en servent sans discernement pour légitimer l'urbanisation dans les zones à faible potentiel, souvent occupées par de la vigne. Ces services souhaitent que l'agriculture soit abordée dans toute sa multifonctionnalité (services écologiques, lutte contre les risques d'incendie ou d'érosion, qualité paysagère) et pas uniquement à des fins alimentaires. D'autres acteurs craignent que cette carte, du fait de son « effet de vérité », soit considérée comme une représentation du potentiel agronomique dans l'absolu, alors qu'elle n'est pas pertinente pour tous les types de culture et qu'elle ne tient pas compte d'autres facteurs qui affectent le potentiel productif, en particulier les infrastructures d'irrigation. D'autres services disposent de base de données de l'étalement urbain à l'échelle cadastrale, un niveau auquel les agents concernés ont l'habitude de travailler compte-tenu de leur trajectoire professionnelle dans le champ de l'urbanisme. En fonction du regard de chacun (équipement, urbanisme, agriculture) les avis concernant la pertinence des taches artificialisées diffèrent sensiblement. L'ensemble des concepteurs et des usagers sont par contre d'accord pour chercher à améliorer la précision cartographique pour la qualité des sols, compte tenu de son échelle de validité actuelle (1/250 000). Cependant si les Indices de Qualité des Sols (IQS) sont considérés comme des données utiles, elles requièrent comme nous l'avons vu une certaine expertise et donc des actions d'accompagnement. Des allers-retours entre usages, conception et support technique ont alors lieu pour « rigidifier » ces objets intermédiaires et ainsi, mieux cadrer les usages qui peuvent en être faits : métadonnée, notice technique, formation des utilisateurs, séminaires d'information.

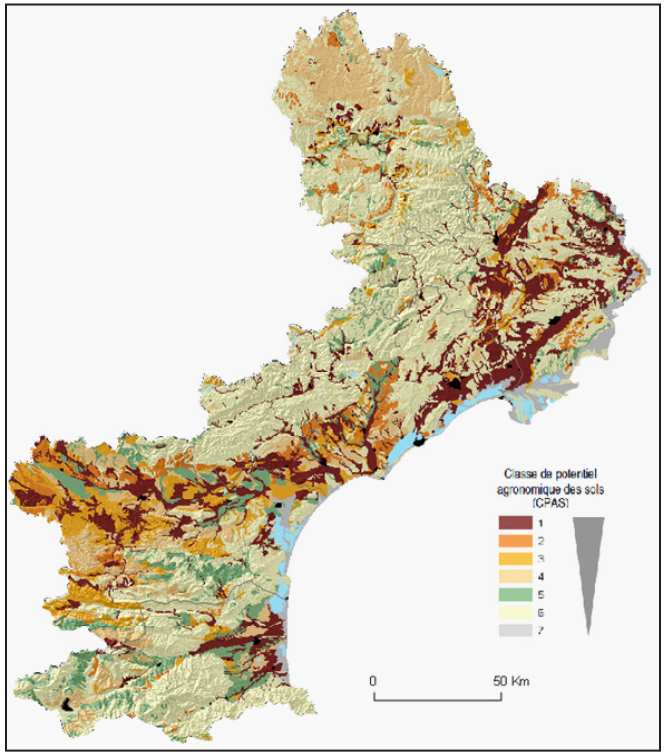
Ainsi, à travers cet exemple nous voyons qu'autour de la diffusion de produits informationnels se structure, se recompose en partie et s'élargit tout un réseau d'acteurs. Les réactions lors de la réception des produits et les premiers retours d'expérience ont conduit à les faire évoluer et à compléter les supports. Ces produits jouent dans ce cas le rôle « d'objets intermédiaires », dans le sens où ils permettent de mettre en réseau des acteurs hétérogènes autour de représentations objectivées sur lesquelles viennent s'accrocher des visions différentes, du moins au départ. Ils peuvent tenir ce rôle à condition d'être suffisamment précis pour éviter des usages trop différents, voire opposés à l'intention initiale des concepteurs. Mais ils doivent aussi être suffisamment malléables pour s'adapter à des situations professionnelles variables et à des usagers aux besoins et points de vue partiellement différents par rapport au phénomène à gérer. Sinon, ils risquent de ne pas être utilisés. Quand ces produits sont adoptés, ils contribuent à faire évoluer les pratiques professionnelles chez les usagers. Le phénomène représenté se transforme alors en un nouvel objet de gestion, ou tout au moins en une nouvelle composante prise en compte dans des routines de travail existantes. Ils légitiment aussi l'intervention des services concernés en leur fournissant des éléments d'objectivation communicables.



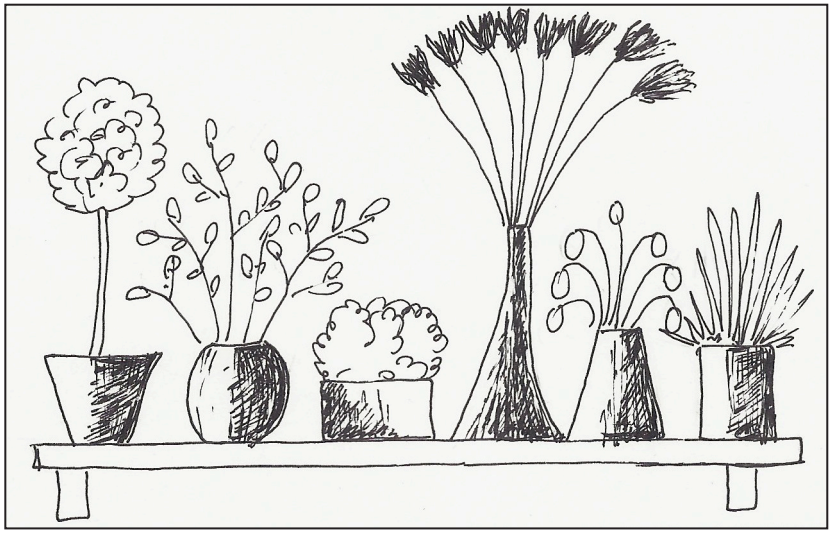
Dans l'exemple présenté ici, la diffusion des produits est encore trop récente pour mesurer les effets sur les pratiques opérationnelles chez les acteurs de la planification territoriale. Mais l'objectif général est bien d'arriver à mieux prendre en compte la dimension agricole dans des procédures et des instruments de planification de plus en plus dominés par des référentiels urbains. C'est en tout cas l'intention initiale de la DRAAF. Cette intention initiale va bénéficier d'une évolution favorable du contexte règlementaire qui renforcera l'usage de ces données. La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la pêche (LMA), votée le 27 juillet 2010, a en effet pour objectif de limiter la perte de superficies agricoles. Elle a instauré la mise en place des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA). Cette instance est composée du préfet, de représentants du monde agricole (syndicats, propriétaires, Chambre d'agriculture), de représentants des collectivités territoriales du département (Conseil général, maires, organismes chargés de l'élaboration de SCoT), de représentants d'associations de protection de l'environnement et de la chambre départementale des notaires. La CDCEA doit obligatoirement être consultée pour évaluer le bien fondé de projets ou de

documents d'urbanisme ayant pour conséquence la consommation d'espace agricole. De plus, la CDCEA a la possibilité de donner un avis, de sa propre initiative, lors de l'élaboration ou la révision de PLU ou de SCoT. Même si les avis rendus par les CDCEA sont purement consultatifs, ils engagent toutefois la responsabilité des décideurs qui ne les prendraient pas en compte car ils font référence en cas de contentieux. Cette évolution institutionnelle renforce ainsi l'utilité des représentations cartographiques produites qui pourront ainsi grandement favoriser l'apprentissage des acteurs autour des enjeux de la conservation des terres agricoles et faciliter les processus de construction d'un avis collectif au sein de ces instances. Ces informations, par leur caractère appropriable et partagé, contribuent ainsi pleinement à l'amélioration de la gouvernance territoriale.

Figure 7 : Exemple de la cartographie du potentiel agronomique des sols



Source : DRAAF, UMR TETIS, UMR LISAH, 2011



En guise de conclusion

La nécessaire diversité et flexibilité des dispositifs de gouvernance

Nous espérons à travers ce guide avoir pu montrer la diversité, des modalités de mise en œuvre de la gouvernance territoriale, en particulier en fonction des contextes, des échelles et des types d'outils ou de dispositifs mobilisés, selon leur légitimité et leur objectif. Face à cette diversité, diverses typologies, théoriques ou résultants d'enquêtes, ont ainsi été proposées.

Des typologies qui rendent compte de la diversité observée

La typologie proposée par Duit et Galaz (2008) offre une entrée opérationnelle en interrogeant les processus de gouvernance en fonction de leur capacité d'adaptation selon deux axes : le premier, dénommé « **exploitation** », relève d'outils ou de dispositifs existants et opérationnels alors que le second, dénommé « **exploration** », rend plutôt compte d'initiatives expérimentales innovantes et de processus d'apprentissage. Le croisement de ces deux axes renvoie à la partition traditionnellement évoquée par les sciences de Gestion entre exploitation et exploration (March, 1991). Elle permet de caractériser les propriétés des systèmes de gouvernance selon leur stabilité (fragile ou robuste) ou leur flexibilité (flexible ou rigide) et montrer la rigidité (voire la fragilité) des systèmes dominés par les institutions publiques et au contraire la flexibilité de ceux fondés sur des systèmes de réseaux.

Parmi les évaluations des Conseils de développement (voir Partie 3, Chapitre 3), celles de l'Unadel/Adels (2009) et de l'association Géants (2003) proposent des typologies voisines en trois groupes où la gouvernance participative se limite à un seul des trois types. L'étude de la Caisse des Dépôts (2009) relative aux nouvelles gouvernances et nouveaux territoires traite spécifiquement des formes de dialogue urbain/rural et distingue une plus large diversité avec six types de gouvernance :

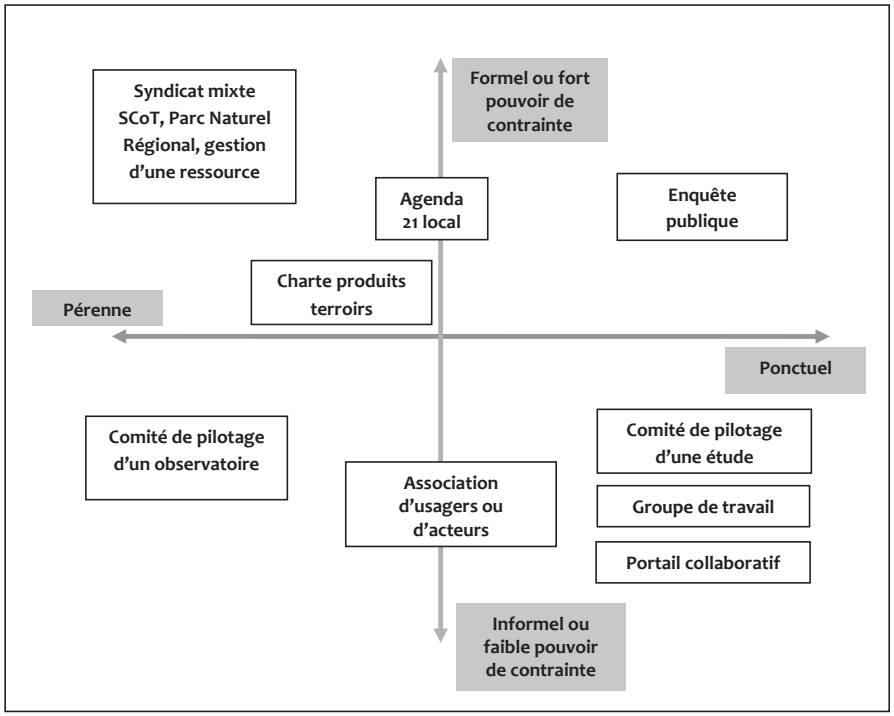
- Des systèmes organisés autour d'un élu et d'une équipe de pilotage assistée par des commissions ;
- Une gouvernance de type gouvernement local avec un noyau dur de vice présidents et de cadres s'appuyant sur des commissions et avec un Conseil de développement qui fonctionne comme un Comité Economique et Social local en produisant des avis et des études ;
- Des systèmes de gouvernance reposant sur des syndicats mixtes et/ou des agences de développement ;
- Des systèmes de gouvernance polynucléaires partagée entre EPCI sur la base d'un groupe restreint de présidents avec des relais de l'équipe technique et des responsables des EPCI organisés en réseau ;
- Une gouvernance organisée en trois pôles : les élus structurés en assemblée et en bureau, les techniciens organisés en réseau et les acteurs de la société civile rassemblés dans le Conseil de développement ;
- Des systèmes proches de la gouvernance en trois pôles, mais avec un rôle accru du Conseil de développement très impliqué dans l'animation.

Une diversité nécessaire qui constitue une propriété essentielle de la gouvernance

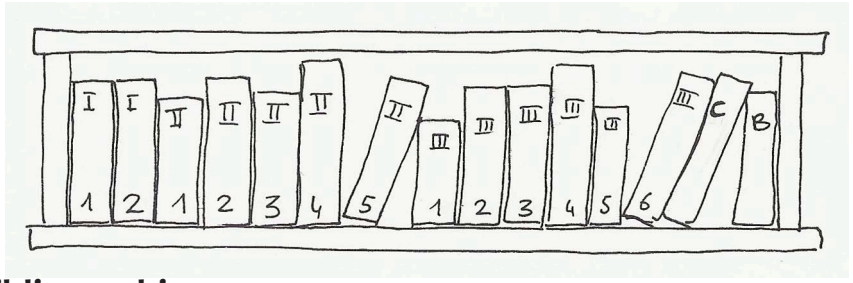
Il convient de rappeler que cette diversité fonctionnelle et structurelle se décline aussi d'un point de vue dynamique, compte tenu du caractère procédural des dispositifs mis en œuvre. L'évolution de leurs principes et de leurs modalités de fonctionnement en fonction des évolutions territoriales, mais aussi des apprentissages internes, conduit à des changements de statut et de degré de formalisation. Cette diversité constitue une source de marge de manœuvre pour les territoires et une condition nécessaire pour faciliter l'adaptation des dispositifs. Elle peut cependant constituer aussi une contrainte pour l'évaluation, la formation et le conseil face à des situations évolutives, hybrides… Comme ce fut souligné en introduction, la reconnaissance du bien fondé de cette diversité empêche toute recommandation en termes de « bonne gouvernance territoriale ». Au contraire, ce guide témoigne de l'importance des processus d'apprentissage et d'hybridation, s'appuyant sur des logiques de réflexivité dans le souci d'une adaptation maximale aux situations rencontrées.

Ainsi il paraît important de montrer que parmi les facteurs explicatifs de cette diversité d'outils et de dispositifs, les questions de durée et de degré de contrainte et d'opposabilité aux tiers des normes produites constituent des facteurs déterminants des modalités de gouvernance territoriale. Le degré de contrainte rend compte aussi de l'importance des enjeux, des rapports de pouvoir et peut conduire, comme évoqué dans un des encadrés (voir Partie 1, Chapitre 1, 1.2) à réserver les dispositifs participatifs aux procédures à enjeux limités. La durée, quant à elle, est déterminante des processus d'apprentissage comme en témoigne par exemple l'évaluation déjà évoquée (Partie 2, Chapitre 5, 5.1) des pôles d'excellence rurale réalisée par Berriet-Solliec et Barbut (2010). On peut alors tenter par la figure suivante de caractériser quelques exemples de dispositifs en fonction de ces facteurs en soulignant d'une part l'importance relative de ces facteurs mais aussi l'intérêt d'éviter toute normalisation.

Figure 8 : Classification de quelques dispositifs de gouvernance territoriale



Même si la diversité des situations de gouvernance est grande en fonction des objectifs et des contextes, force est de constater que les configurations de gouvernement « classique » (élus et techniciens territoriaux) semblent aussi résister et expliquer de très nombreux cas où les outils politiques « durs » et les pratiques traditionnelles restent majoritaires. Néanmoins, même dans ces cas-là, on peut quand même faire le constat que les élus tendent à mobiliser de plus en plus, des éléments issus des débats des arènes participatives pour construire leur position politique. Il y aurait ainsi une certaine complémentarité entre pratiques relevant encore du modèle de gouvernement et celles relevant des nouvelles formes de gouvernance territoriale.



Bibliographie

Angeon V., Moquay P., Lardon S. Loudiyi S., Poss Y., Pivot J.M., Caron A., 2007. Le développement territorial : principes et méthodes. In Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau. L'Aube, Coll. Essai, La Tour d'Aigues : 27-59.

ARENE, 2004. Agenda 21 local, PLU, deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable, ARENE Île-de-France, Paris, 53 p

Association GEANTS/Cabinet Asdic, 2003. Les Conseils de développement des Pays et des Agglomérations en région Nord-Pas-de-Calais, 70 p + annexes

Association Pour la Fondation des Pays (APFP), 2007. Conseils de développement de Pays : modalités de travail et implication des entreprises, décembre 2007, 19 p.

Ayong-Le-Kama A., 2005. Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable. Commissariat Général au Plan. Rapport Groupe de travail «ÉQUILIBRES », octobre 2005, 187 p.

Balestrat M., Barbe E., Dupuy S., 2011. Analyse du potentiel agronomique affecté par l'aménagement du territoire en Languedoc Roussillon : phase 2 2009 - 2010 Application des méthodologies de quantification des terres artificialisées et de caractérisation des dynamiques de consommation des terres sur les départements littoraux du Languedoc Roussillon. Rapport d'étude et annexes, Cemagref, DRAAF LR, 142 p.

Balestrat M., Barbe E., Dupuy S., Lagacherie P., Meynard T., 2008. Analyse du potentiel des terres agricoles affectées par l'aménagement du territoire. Étude méthodologique sur une zone pilote (département de l'Hérault - 34). Rapport d'étude, Cemagref, INRA, DRAAF LR, 56 p.

Barnes J.A., 1954. Class and Comities in a Norwegian Island Parish, Human Relations, vol. 7, n°1: 39-58.

Basle, M., 2008. Économie, conseil et gestion publique. Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes. Paris, Economica.

Berriet-Solliec M., Barbut L, 2010. Quel avenir pour le mille-feuille français ? Pouvoirs locaux n° 86 III: 7-12.

Berten A. 1999. Dispositif, médiation, créativité : petite généalogie. In HERMES, « Le dispositif, entre usage et concept », CNRS, n°25 : 33-47.

Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, retour à la proximité, Économie Rurale, 280 : 77-95.

Beuret J.E, Cadoret A., 2011. La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action. Communication au séminaire la Fabrique de l'action publique, Institut de Science Politique Aix-en-Provence 10 février 2011, 15 p.

Beuret J.E, Cadoret A., 2010. Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative. Paris, Ch. L. Mayer.

Bezès P., 2007. Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ?, Critiques internationales, 2, n° 35 : 9-29.

Blair T, Giddens A., 2002. La troisième voie. Paris, Le Seuil.

Bourdin J., Andre P., Plancade J.P., 2004. Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat. Les Rapports du Sénat n° 392, Paris Journal officiel, 428 p.

Boy D., 2010. Les parlementaires et l'environnement. Les cahiers du CEVIPOF n° 52 septembre 2010, 31 p.

Cadiou S., 2007. Jeux et enjeux de connaissances. In Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Droit et Société vol 44, L.G.D.J. Ed : 171-189.

Caisse des dépôts, 2009. Nouvelles gouvernances, nouveaux territoires. Dix-huit enquêtes sur le dialogue urbain rural. Mairie conseils & Caisse des dépôts, 111 p.

Calame P., 1996. Le principe de subsidiarité active. Concilier unité et diversité. Institut de Recherche et de débat sur la gouvernance, rubrique analyse, http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html

Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris, Seuil.

Chambre d'Agriculture (service aménagement et gestion de l'espace rural), DDAF (Mission aménagement et gestion de l'espace) & DDE (service urbanisme), 2002. Maîtriser l'espace. Documents d'urbanisme et agriculture. Pour une nouvelle approche, juillet 2002, 15 p.

CNFPT, 2011. Les ateliers de la réforme. 7 thèmes, 7 dates, 7 lieux pour mettre en œuvre la réforme territoriale. Réforme et impacts organisationnels et managériaux. Angers, 24 mars 2011. Compte rendu des ateliers, 43 p. http://www.evenement.cnfpt.fr/ateliersdelareforme

Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, 2011. 5e Rapport d'avancement de la Réforme Générale des Politiques Publiques, Paris, La documentation Française, mars 2011, 199 p.

Commissariat Général du Développement Durable. 2009. Références. Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Paris, 72 p.

Conan M., 1998. L'évaluation constructiviste. Théorie, principes et éléments de méthodes. La Tour d'Aigues, Ed de l'Aube.

Coudel E., Soulard, C.T., Corniaux, C., Belieres, JF., Kockmann, F., Passouant, JF., Tonneau, J.P., 2009. Territoires fragiles. Comment intégrer des connaissances pour la gestion et le développement des territoires ruraux ?, In Colloque international Inra-Cirad. Partenariat. Innovation. Agriculture., Kammili T., Brossier, J., Hubert, B., Tourrand, J.F. (éd.), IFRAI, INRA, CIRAD, Paris : 104-115.

Dedieu O., 1998. « Raoul Bayou, député du vin: les logiques de constitution d'un patrimoine politique », Pôle Sud, n° 9 : 88-110.

Degenne A., Forsé M., 2004. Les réseaux sociaux : une analyse structurale en sociologie. Paris, Armand Colin.

Duit A., Galaz V., 2008. Governance and complexity. Emerging Issues for Governance Theory. Governance an international Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol 21, n° 3, july 2008 : 311-335.

Duzert Y., Susskind L., Lempereur A.P., 2009. Faciliter la concertation. A bon processus, bon consensus. Paris, Eyrolles.

Eberts P.R., 2009. Socioeconomic trends, planning and budgeting in rural counties towns and small cities of NY State. Community and rural development Institute, Cornell University.

Entreprises Territoires Développement, 2005. Conseils de développement, enjeux et perspectives. Les notes de l'Observatoire. Entreprises Territoires et Développement, 17 p.

Entreprises Territoires Développement, 2004. Les consultants en aménagement et développement territorial. Les notes d'ETD, 8 p.

Frey B.S., Luechinger S., Stutzer A., 2009. The life satisfaction approach to environmental valuation. IZA Discussion Paper Series n° 4478, 29 p.

Gadrey J., Jany-Catrice F., 2005. Les nouveaux indicateurs de richesse. Paris, La Découverte, Coll. Repères.

Gaudin J.-P., 1998. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. Revue Internationale des sciences sociales, 155p.

Girin J., 1990. L'analyse empirique des situations de gestion. In Martinet A.C., Épistémologie des Sciences de Gestion. Paris, Economica : 141-181.

Granovetter M.S. (ed.), 1974. Getting a job : a study of contacts and carriers. Cambridge, Harvard University Press.

Guihéneuf P.Y., 2008. Chronique d'une conférence de citoyens. L'avenir des espaces ruraux européens. Paris Charles Léopold Mayer.

Habermas J., 1981. Théorie de l'agir communicationnel. Traduction J.M. Ferry vol 1 et J.L. Schlegel vol 2 (1987), Paris, Fayard.

Hérivel D., 2010. Analyse des interactions entre niveaux de gouvernance dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement durable. Mémoire de stage Master 2 Ingénierie des projets et des politiques publiques, Univ-Montpellier 1, 145 p. + annexes.

Hermet G., Kazancigil A., 2005. Introduction. In La gouvernance. Un concept et ses applications. Hermet G., Kazancigil A et Prud'Homme J.F. Eds. Sci. Karthala, Paris, 5-14.

Honneth A., 2000. La lutte pour la reconnaissance. Paris, Ed. du Cerf.

Inglehart R., 1977. The Silent Revolution. Changing values and Political Styles among Western Democracies Publics, Princeton, Princeton University Press.

Jacot H., Fouquet A., 2007. Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques. Paris, L'Harmattan & Société Française d'Évaluation.

Jarrige F., Thinon P., Nougarèdes B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Revue d'Économie Régionale et Urbaine n°3 : 393-414.

Kelly G., Muers S., 2002. Creating Public Value. An analytical framework for public service reform. Strategy Unit, Cabinet Office, 35 p.

Killi A., 2007.Manager un projet territorial. Les cahiers du développeur économique n°10. Juin 2007. Association Rhône-Alpes des Professionnels du Développement Économique Local (ARADEL), Lyon, 160 p.

Lardon S., Eynard P., Landret C., 2009. Le mastère spécialisé AgroParistech-Engref Développement local et aménagement des territoires. In Développement attractivité et ingénierie des territoires. Revue d'Auvergne : 537-544.

Lardon S., Tonneau J.P., Raymond R., Chia E., Caron P., 2008. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. Norois n°209 2088/4 : 17-36.

Lardon S., Pin J.F. 2007. Itinéraires de territoires. In Lardon S., Moquay P., Poss Y (dir.). Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube : 7-12.

Lardon S., Maurel P., Piveteau V., 2001. Représentations spatiales et développement territorial. Paris, Hermès.

Lasswell H., 1948. The structure and function of communication in society. The communication of ideas. L. Bryson. New-York, Harper.

Le Galès P., 2004, « Gouvernance » In Boussaguet L, Jacquot S. Ravinet P. (Coord) Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Science Po : 242-250.

Lemery B., Ingrand S., Dedieu B., 2005. Agir en situation d'incertitude : le cas des éleveurs de bovins allaitants. Économie Rurale. 288 : 57-59.

Leroux I., 2002. La négociation dans la construction du territoire. Une approche institutionnaliste. Thèse de doctorat d'économie. Université de Toulouse, 417 p.

Maesschalck M., 2008. Quelle philosophie des normes aujourd'hui ? Gouvernance et apprentissage social. Les carnets du Centre de le Philosophie du Droit, n° 138, Université catholique de Louvain, 30 p.

March, J.G., 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. Organization Science, 2(1) : 71-87.

Marié M., 2004. « Penser le local comme le lieu de l'universel ». Ethnologie Française, XXXIV, 1 :157-160.

Milgram S., 1967. The small world problem, Psychology today, vol. 1, n° 1 : 62-67.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007. Plan stratégique national de développement rural 2007-2013, avril 2007, 168 p.

Moréno J.L., 1934. Who shall survive ? A new approach to the problem of human interrelations. Nervous and mental disease monograph series, no 58.Washington, DC, US: Nervous and Mental Disease Publishing Co. (1934) XVI, 441 p.

Mormont M., 2006. Conflit et territorialisation. Géographie, économie, société 2006/3 Vol. 8 : 299-318.

Observatoire National des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, 2009. Panorama des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable en France, Paris, 8 p.

Pasquier R., Weisbein J., 2007. La gouvernance territoriale ; une perspective pragmatique. In Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. Droit et Société vol 44, L.G.D.J., Paris : 211-222.

Perret B., 1996. Évaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise. Intervention au séminaire Les mutations contemporaines de l'art de gouverner. Cellule de prospective de la Commission européenne, Bruxelles, 27 mars 1996, 24 p.

Pecqueur B., 2000. Le développement local, Paris, Syros, 2e édition revue et augmentée

Rey-Valette H., Mathé S., 2011. Quels critères et méthodes pour évaluer les formes de gouvernance participative ? Communication au colloque du GIS Démocratie & Participation. Participation du public, démocratie participative : État des savoirs et chantiers de recherche. 18-21 octobre École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 13 p.

Roger 2008. Faire parler les viticulteurs. La construction d'une « électorat » dans le département de l'Aude. In Anquetin V, Freyermuth A. (dir.). La figure de l'habitant. Sociologie politique de la « demande sociale ». Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica : 99-114.

Rosanvallon P., 2008. La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris, Seuil. Coll. Les livres du Nouveau Monde.

Sandel G., 1998. La modernisation de l'administration territoriale de l'État. Rapport à Monsieur le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, Octobre 1998. Paris, La Documentation Française.

Shannon C. E., Weaver W., 1949. The mathematical theory of communication. Urbana, University of Illinois Press.

Simon E., 1980. From substantive to procedural rationality. In Latsis, S. (éd.) Method and appraisal in economics, Cambridge, Cambridge University Press.

Syndicat Mixte du Bassin de Thau, 2010. Territoire de Thau. Contrat de gestion intégrée 2011-2016. Dossier de présentation du contrat, version du 23/11/2010, 77 p.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi JP., 2009. Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. Paris, La Documentation Française.

Tallon H., 2011. Pluriactivité et accompagnement : un territoire à l'épreuve. Une expérimentation par la formation dans le Haut-Languedoc (Hérault). Thèse de géographie. Univ. Paul Valéry Montpellier, 570 p.

Tapie-Grime M., B. Blatrix, P. Moquay, 2007. Développement durable et démocratie participative. La dynamique performative locale ? PUCA, Paris, Coll. Recherche, 171 p.

TEDDIF, 2005. La conduite d'un projet de développement durable. Cahier 1 : Comment favoriser la coproduction d'un développement durable d'un territoire ? 35 p. ; Cahier 2 : Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire ? 27 p. ; Cahier 3 : Organiser les différentes échelles de temps et d'espaces pour un développement durable des territoires. 29 p. ; cahier 4 : Comment communiquer sur les politiques publiques participant d'un développement durable du territoire ? 27p.

Touraine A., 1978. La voix et le regard, Paris, Seuil.

Torre A., 2011. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. In Reforme des collectivités et gouvernance territoriale. Ayats J.F., Bontron J.C., Fernier G., Gauter J. Guiomar X. Pour n° 209-210 : 115-122.

UE, 2006. Stratégie européenne de développement durable. Rapport du Conseil de l'Union européenne, Juin 2006. 29 p.

Unadel/Adels 2009. Conseils de développement de Pays et d'Agglomération. Modes d'emploi, 147 p.

Université Rurale Québécoise au Lac Saint-Jean, 2009. Le défi de donner le pouvoir aux citoyens : la gestion du Pacte rural dans la MRC de Maria-Chapdelaine http://www.urq2009.com/accueil.php?page=actes&menu=9&smenu=O

Varone F., Jacob S., 2004. Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif. Revue internationale de politique comparée, vol 11, n°2 : 271-292.

Viveret P., 2000. Reconsidérer la richesse. Propositions pour l'Économie Solidaire. Rapport d'étape de la mission Nouveaux facteurs de richesses, 97 p.

Weick K.E., 1995. Sensemaking in Organisations. Sage Publications. Thousand Oasks

Table des matières

AVERTISSEMENT..... 2
RESUME..... 10
INTRODUCTION..... 17

PREMIERE PARTIE : ENJEUX ET DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE..... 23

Chapitre 1. Les enjeux de la gouvernance territoriale..... 24
1.1. Les apports de la gouvernance aux projets de territoire..... 24
1.2. Écueils et contraintes de la gouvernance territoriale..... 28
Chapitre 2. Une définition de la gouvernance territoriale qui associe participation et pilotage 31
2.1. Importance croissante du terme : attention à la polysémie… 31
2.2. La gouvernance territoriale ne doit pas être réduite à la participation.... 33
2.3. Une définition de la gouvernance territoriale propice à l'analyse..... 36

DEUXIEME PARTIE : COMMENT RENOUVELER L'INGENIERIE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ?..... 39

Chapitre 1. Renforcer les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance territoriale..... 40
1.1. Comment appréhender la gouvernance territoriale ?..... 40
1.2. Comment renforcer le pilotage de la participation et des partenariats ?.... 45
Chapitre 2. Renforcer l'appui aux acteurs..... 51
2.1. Comment accompagner la participation ?..... 51
2.2. Comment développer les apprentissages des agents de développement et des citoyens ?..... 61
2.3. Comment renforcer l'appui de l'information et de la communication ?.. 69
Chapitre 3. Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique..... 76
3.1. Comment et jusqu'où mutualiser et intégrer ?..... 77
3.2. Quels nouveaux outils et modalités de mise en œuvre de l'action publique ?.....
Chapitre 4. Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance..... 86
4.1. Quels sont les enjeux et les plus-values des dispositifs innovants de gouvernance ?..... 89
4.2. Comment évaluer la participation ?..... 91
4.3. Quels sont les apports de l'évaluation participative à la gouvernance ?. 95
Chapitre 5. Renforcer en institutionnalisant et en pérennisant..... 97
5.1. Que faut-il pérenniser ? Comment ?..... 97
5.2. Quels obstacles ? Quels effets pervers ?..... 100

TROISIEME PARTIE : QUELQUES EXEMPLES TERRITORIAUX..... 103

Chapitre 1. Les interactions public/privé vues des États-Unis : focus sur l'État de New-York..... 105
1.1. Rappels sur le contexte institutionnel américain et sur l'État de New-York..... 105
1.2. Quelques exemples des formes de participation du secteur privé à la gouvernance locale..... 107
1.3. Un « modèle » américain exemplaire ?..... 111
Chapitre 2. Les formes de gouvernance autour de la gestion du bâti agricole..... 112
2.1. Émergence et promotion d'un modèle : « le hameau agricole »..... 112
2.2. Sur le terrain : une grande diversité d'initiatives, mais des difficultés de mise en œuvre du modèle..... 113
2.3. Un engagement inégal des intercommunalités..... 114
2.4. Développement de la gouvernance territoriale et capacités de mise en œuvre de solutions socio-spatiales performantes..... 115
2.5. Du modèle à la gestion intégrée du bâti agricole..... 116
Chapitre 3. L'apport des conseils de développement des Pays : constat national et observations locales..... 117
3.1. Quelques rappels..... 117
3.2. Évaluation à l'échelle nationale..... 118
3.3. Évaluation à l'échelle de la Région Languedoc-Roussillon..... 119
3.4. L'exemple du Pays Corbières & Minervois (Aude) : la participation à l'épreuve du temps..... 121
Chapitre 4. Un exemple de gouvernance territoriale issue d'initiatives spontanées : le GTUA de l'Hérault..... 125
4.1. Un dispositif innovant de concertation à l'échelle départementale..... 125
4.2. Le fruit d'une concertation préexistante..... 126
4.3. Fonctionnement, limites et modes d'action du GTUA..... 127
4.4. Des initiatives locales au dispositif national : le GTAUT..... 129
4.5. Un dispositif peut en cacher un autre : quel avenir pour les GTAUT avec la mise en place de la CDCEA ?..... 129
Chapitre 5. Un exemple de protocole d'évaluation de la participation..... 130
5.1. Enjeux de l'evaluation des processus de concertation..... 130
5.2. Les objectifs de l'évaluation..... 130
5.3. Principes méthodologiques de l'évaluation..... 130
5.4. Aperçu du protocole d'évaluation..... 131

Chapitre 6. Illustration du rôle de l'information : l'artificialisation des terres agricoles en Languedoc-Roussillon..... 134
6.1. Les enjeux de l'artificialisation des terres agricoles..... 134
6.2. Objectivation et quantification : une série de compromis techniques..... 134
6.3. Les effets de la diffusion de données quantifiées : la structuration progressive d'un réseau autour d'un nouvel objet de gestion..... 136

CONCLUSION..... 141
BIBLIOGRAPHIE..... 145
TABLE DES MATIÈRES..... 153

GUIDE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE EN APPUI AU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Les multiples réformes des collectivités et des politiques publiques, associées à la croissance des pratiques participatives, induisent une complexité croissante des processus de développement territorial. Celle-ci interroge les modalités d'accompagnement de la gouvernance territoriale pour qu'elle ne soit ni un mythe, ni une figure rhétorique, mais un outil d'intelligence territoriale en faveur d'un développement partagé et harmonieux des territoires. Ces évolutions génèrent d'importants besoins d'adaptation auxquels ce guide tente de répondre en tant qu'« outil » facilitant l'apprentissage et stimulant la réflexivité. Il constitue en effet un « outil » de réflexivité et d'accompagnement pour la mise en œuvre d'actions en appui à la gouvernance territoriale. En cela, il contribue à l'ingénierie de la gouvernance territoriale définie comme « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires ». Cette ingénierie de la gouvernance intègre ainsi une partie de l'ingénierie territoriale. L'ensemble des dimensions de la gouvernance est abordé, et pas uniquement ses aspects relatifs à la participation ou la concertation auxquels la gouvernance a trop souvent tendance à être assimilée et pour lesquels il existe déjà de nombreux guides.

Ce guide est le fruit d'une co-construction entre un groupe pluridisciplinaire de scientifiques, divers acteurs du développement des territoires et des représentants du monde agricole, réalisée dans le cadre d'une recherche-action sur des terrains particuliers ainsi que des séminaires d'échange et de travail collectif. Il n'a pas vocation à être lu de façon linéaire, mais en fonction des besoins et des thèmes. Il est structuré en trois grandes parties. Les enjeux et la définition de la gouvernance territoriale constituent la première partie tandis que la deuxième propose des voies opérationnelles pour renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale. Des illustrations de plusieurs dispositifs et outils composent la troisième partie. De très nombreux encadrés offrent des repères méthodologiques, des illustrations et des points de vue d'acteurs.

Ce guide s'adresse aux élus, acteurs de terrain et chercheurs qui, à différentes échelles et dans différents cadres, sont concernés par la gouvernance territoriale, le développement territorial et la mise en œuvre des principes du développement durable dans les projets de territoire. Il s'agit tout à la fois d'élus, de cadres des collectivités territoriales - quelles que soient les structures et les échelles -, d'agent des services de l'Etat, de consultants, d'acteurs liés aux organismes participant à l'accompagnement du monde agricole et des espaces ruraux et, bien sûr, de chercheurs travaillant sur la gouvernance et le développement territorial. Les lecteurs, aussi bien gestionnaires que chercheurs, pourront ainsi :

- ◊ prendre du recul par rapport à ces processus en identifiant les facteurs déterminants des coordinations et les points critiques pouvant être sources de conflits ;
- ◊ bénéficier de recommandations issues des résultats des travaux de recherche et des retours d'expériences, mais également de pratiques à différentes phases de leur mise en œuvre ;
- ◊ disposer d'un recueil de pratiques et d'exemples.

Programme soutenu et financé par :

la Région Languedoc Roussillon — INRA — Cemagref Sciences, eaux & territoires — cirad